

LES PROBLÈMES SOULEVÉS

L'ASILE MARITIME EN TEMPS DE GUERRE

DEUXIÈME CONFÉRENCE DE LA PAIX (1907)

Présentée et soutenue le mardi 29 avril, à 4 h. 1/2

André PEPEY

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN
GEOUFFRE DE LAPRADELLE } *professeurs.*

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1943

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES PROBLÈMES SOULEVÉS

PAR

L'ASILE MARITIME EN TEMPS DE GUERRE

ET LA

DEUXIÈME CONFÉRENCE DE LA PAIX (1907)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 29 avril, à 4 h. 1/2

PAR

André PEPY



Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN
GEOUFFRE DE LAPRADELLE } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

CONSIDÉRATIONS SUR LES ORIGINES DE L'ASILE

Avant d'étudier la réglementation de l'asile maritime, telle qu'elle a été adoptée à la Conférence de La Haye, en 1907 et la manière dont on s'est efforcé d'accorder les tendances divergentes qui se partageaient la Conférence, je crois utile de tracer à grands traits les origines de la réglementation de l'asile offert par les neutres aux vaisseaux de guerre belligérants. Je le ferai brièvement, cette étude ayant déjà été entreprise plusieurs fois (1) ; je m'efforcerai surtout de mettre en relief certains points particuliers qui permettent seuls de comprendre les théories contradictoires et les solutions diverses qui divisent la science et la pratique.

La réglementation de l'asile maritime a tout d'abord été conventionnelle (2). Et cela s'explique aisément. A l'époque où apparaissent et se multiplient les stipu-

(1) Voir : Hautefeuille, *Histoire des origines, des progrès et des variations du Droit maritime international*, 1869, pages 214-223, 373-385. — Lamy, *Admission et séjour des navires de guerre des belligérants dans les ports neutres*, thèse, Paris 1906, p. 39-69.

(2) Les quelques dispositions relatives à l'admission de navires étrangers dans les ports de France qui se rencontrent dans les ordonnances françaises se réfèrent simplement au cas de guerre. Par exemple, art. 13 de l'ordonnance de février 1543 sur l'amirauté.

lations internationales relatives à l'asile, — époque qui, commençant à la fin du XV^e siècle, comprend surtout le XVII^e et le XVIII^e siècles, — l'état normal des relations entre puissances politiques n'est point la paix, mais la guerre ; l'existence d'une communauté internationale, d'une société internationale, — soutenue par des théoriciens comme Francesco da Vittoria (1), — ne s'affirme que par les déchirements, les luttes, les jalousies qui jettent les membres de cette société les uns contre les autres ; l'état de paix, de concorde, de commerce mutuel n'existait qu'à la suite de traités réciproques expressément établis dans ce but.

Mais c'est en même temps l'époque où les Etats modernes apparaissent et se forment, où se produisent les premiers essais de colonisation, où le commerce maritime cesse d'être le monopole de quelques cités marchandes, et, ne se confinant plus au cabotage, s'élance au loin sur l'Océan.

Le rôle de la mer dans la vie économique des peuples apparaît avec une force plus grande que par le passé, et l'on voit les nations se préoccuper de développer et de fortifier leur marine. La tentation est grande pour chaque Etat de s'assurer la domination

(Dans Isambert, 12, p. 855) : « Si en temps de guerre aucune nef
« ou autre vaisseau veut entrer en aucun port ou hâvre de notre
« royaume, faire ne le pourra sans autorité ou congé de l'admiral
« ou de ses vice-admiraux. » — Mêmes dispositions dans l'art. 23
d'une ordonnance de 1584 (*Ibid.*, 14, p. 561). — L'art. 1^{er} de l'ordonnance de 1681 sur la marine s'exprime ainsi : « Voulons que
« les rades soient libres à tous vaisseaux de nos sujets et alliés,
« dans l'étendue de notre domination. »

(1) Voir dans *Les fondateurs du Droit international* l'étude consacrée à Francesco da Vittoria.

exclusive de la mer ; mais, précisément parce que le désir est grand, la compétition et les luttes sont également grandes ; et les guerres allumées par le désir de domination se terminent par des accords consacrant le droit de commerce mutuel, et où l'hospitalité maritime, condition indispensable de l'usage de la mer pour les navires de commerce ou de guerre, se trouve établie. Par là s'explique que les stipulations relatives à l'asile maritime se trouvent contenues le plus souvent dans des traités de paix, d'amitié ou d'alliance. C'est la multiplication de ces traités, la répétition des clauses qu'ils contiennent, qui créera un statut de l'hospitalité maritime, une véritable coutume internationale ; peu à peu, par une lente évolution, la fréquence de ces traités et les liens multiples dans lesquels ils enserraient les Etats dégagèrent, dans la réglementation de l'hospitalité maritime, le principe de Neutralité.

Mais, de cette origine conventionnelle, résulteront pour l'asile maritime deux traits caractéristiques dont l'un, comme je viens de le dire, s'atténuera à travers les âges jusqu'à disparaître, et dont l'autre subsiste encore à notre époque :

Tout d'abord, l'hospitalité maritime apparaît comme une concession gracieuse de la part de l'Etat qui l'accorde, non comme l'exécution d'une obligation ; ou, plus exactement, l'obligation prend sa source, non dans une règle de Droit international supérieure à la volonté de l'Etat, mais dans la volonté libre de cet Etat. L'asile est donc de la part de l'Etat qui le concède l'exercice d'un droit, non l'exécution d'un devoir ; le principe dominant en matière d'hospi-

talité maritime est donc la liberté, la souveraineté de l'Etat côtier.

En second lieu, l'hospitalité maritime, accordée par les Etats en vertu de traités de paix et d'amitié, est, de leur part, la marque d'une disposition bienveillante, et il en résulte que l'idée de neutralité, telle que la connaît le droit moderne, ne laissera pas de rester assez étrangère à ces stipulations. Ce n'est pas à dire que l'idée de neutralité en sera exclue complètement ; nous verrons que certaines dispositions existaient qui avaient pour but d'éviter que des actes de guerre fussent commis dans la juridiction de l'Etat côtier par les navires de guerre qui jouissaient de l'abri de ses ports. Mais ces dispositions elles-mêmes se rattachent moins à l'idée de neutralité qu'à une idée d'amitié spéciale qui unit les deux contractants. Certaines dispositions mêmes sont notoirement contradictoires avec l'idée de neutralité : telles sont les règles admises à l'égard des prises, règles que j'étudierai plus loin.

Le principe de l'hospitalité maritime accordée aux navires de guerre est exprimé dans un grand nombre de traités, dont le premier en date est le traité conclu le 24 février 1495 entre Henri VII, roi d'Angleterre, et Philippe, archiduc d'Autriche : « Il est convenu », lit-on dans l'article 22, « que les pilotes, capitaines et « marins, sujets des dits princes pourront librement, « après leur arrivée dans les ports de l'un ou de l'autre souverain, y mouiller et ancrer leurs navires, « tant de commerce que de guerre, de la même façon « que les sujets eux-mêmes des dits princes (1). »

Les traités postérieurs reproduisent ce principe,

J) Du Mont, III, 2, p. 322.

mais en le développant : on y prévoit que les navires de guerre appartenant aux puissances contractantes pourront entrer dans les ports qui leur sont soumis et en sortir librement, après s'être ravitaillés ou avoir satisfait aux besoins que leur impose la sécurité de leur navigation ; on déclare aussi qu'ils ne pourront être visités.

L'article 10 du traité, conclu en 1604, entre Jacques I^{er} d'Angleterre et Philippe III d'Espagne, s'exprime ainsi : « Il est convenu qu'il sera permis d'aborder aux ports des dits princes, d'y séjourner ou de les quitter avec la même liberté, qu'il s'agisse non seulement de navires de commerce ou de transport, mais aussi de tous leurs autres navires armés en guerre, soit qu'ils y soient poussés par la tempête, soit qu'ils aient besoin de réparations ou de vivres (2). »

Et aussi, le traité de Trêve, conclu le 3 septembre 1630, entre la France et le Maroc : « Les vaisseaux de sa dite Majesté très chrétienne et de ses sujets pourront venir au port de Salé, entrer dans la Barre, se pourvoir de tout ce qu'il leur sera nécessaire de vivres ou autres provisions..., et se retirer quand bon leur semblera... Tous les vaisseaux dudit port de Salé, tant de guerre que de marchands, pourront aller à toutes les îles et les ports dudit royaume de France... et se pourvoir de toutes sortes de vivres et autres choses nécessaires que ceux de la terre seront obligés de leur donner à prix modéré... (1). »

(1) *Ib.*, V, 2, p. 34.

(2) Du Mont, V, 2, p. 613 et 614.

Je serais infini si je voulais reproduire toutes les dispositions des traités qui posent le principe de l'hospitalité maritime ; il me suffira de dire que des stipulations à peu près identiques à celles que je viens de reproduire se retrouvent dans presque tous les traités du XVII^e et XVIII^e siècles où l'asile est visé (1). Je me contenterai de citer, pour montrer combien fidèlement se maintenait l'identité des règles, l'article 2 de la Convention passée le 1^{er} mai 1725, entre Charles VI, empereur des Romains et Philippe V, roi d'Espagne et des Indes : « Il sera permis dès à présent, à tous les
« navires de guerre et de marchandises, appartenant
« aux susdits hauts contractants ou à leurs sujets, de
« fréquenter réciproquement les ports, hâvres, côtes et
« provinces l'un de l'autre sans aucune autre préalable permission. Ils y seront reçus librement et
« amiablement, et on leur fournira à prix raisonnable toutes les choses dont ils auront besoin tant
« pour leur nécessaire provision, soit pour la réparation des navires ou autrement, jusqu'à ce qu'ils
« soient en état de se remettre en mer (2). »

Enfin, je signale que certains traités prévoient expressément pour les navires de guerre l'exemption de la visite ; ainsi fait le traité d'amitié, de bonne

(1) Cf. art. 9 du traité du 11 avril 1654 entre Olivier Cromwell, protecteur d'Angleterre et Christine, reine de Suède (Du Mont, VI, 2, p. 80) ; Art. 19 du traité du 6 août 1661 entre le Portugal et la Hollande (*Ib.*, p. 369) ; Art. 21 du traité d'Amitié, de Confédération, de Commerce et de Navigation, passé le 27 avril 1662 entre Louis XIV et les Provinces-Unies (*Ib.*, p. 414) ; Art. 7 du traité conclu le 27 mai 1693 entre la France et Tripoli (Cussy, III, p. 169).

(2) Du Mont, VIII, 1, p. 114.

intelligence et de commerce, signé le 15 juin 1701, par le Danemark et les Pays-Bas, et aux termes duquel (art. 19) « les vaisseaux de guerre de Sa Majesté et
« ceux de Leurs Hautes Puissances (les Pays-Bas)
« s'ouvriront mutuellement et s'accorderont en tous
« temps leurs rades, ancrages, rivières, bayes et
« hâvres pour y entrer et en sortir, et y pouvoir rester
« à l'ancre aussi longtemps que la nécessité le de-
« mande sans être visités (1). »

La plupart des traités, d'ailleurs, ne se bornent pas à l'énonciation pure et simple du principe de l'hospitalité maritime ; ils établissent des conditions, dont les unes ont pour but de mettre l'Etat qui ouvre ses ports aux navires de guerre à l'abri d'un coup de force, et dont les autres cherchent à empêcher l'accomplissement d'actes hostiles à l'égard des navires étrangers par les bâtiments de guerre admis à l'asile.

Le premier groupe de dispositions intéresse soit le nombre des navires qui peuvent simultanément entrer

(1) *Ib.* VIII, 1, p. 36. Et aussi, l'art. 30 du traité du 14 février 1663 entre la France et le Danemark(Cussy, I, p. 284) dont les clauses sont reproduites dans le traité du 23 août 1742, art. 29 (*Ib.*, p. 319). — J'indique ici une disposition assez curieuse d'un traité d'alliance, conclu le 20 janvier 1701, entre l'Angleterre, la Hollande et le Danemark. (Du Mont, VIII, p. 2), art. 3 : « Et comme il
« importe beaucoup pour les trafiquants que la mer soit libre et
« sûre, S. M. le roi de Danemark promet à S. M. le roi de la Grande-
« Bretagne et aux Etats-Généraux que, pour la sûreté du com-
« merce, en cas qu'on en vienne à une guerre, elle fermera tous
« les ports et hâvres de son Obéissance aux armateurs et aux
« vaisseaux de guerre, à moins que ces vaisseaux de guerre ne
« viennent pour convoyer une flotte de vaisseaux marchands,
« auquel cas ils auront libre accès dans les ports et fleuves de
« Sa Majesté. »

dans un port de l'Etat côtier, soit la durée de leur séjour. Mais, tandis qu'à l'heure actuelle, — comme je le montrerai au cours de mon travail, — les dispositions de cet ordre prétendent se rattacher à une plus scrupuleuse observation de la neutralité, à cette époque, elles avaient pour unique but d'assurer la sécurité de l'Etat dont les ports s'ouvraient aux navires de guerre.

La première limitation de ce genre se rencontre dans l'article 10 du traité de 1604, conclu entre l'Angleterre et l'Espagne, et dont j'ai plus haut reproduit la première partie ; les navires de guerre de l'une et l'autre puissance pourront, aux termes de cet article, entrer et séjourner dans les ports de chaque Etat « pourvu que s'ils abordent de leur plein gré, ils ne « soient pas plus de six ou huit, et qu'ils ne station-
« nent pas dans lesdits ports et aux alentours plus de
« temps qu'il ne leur en faut pour se refaire et s'équi-
« per, de peur qu'ils ne soient un empêchement au
« commerce et à l'intercourse des nations amies ».

Depuis, de semblables limitations se retrouvent dans les traités, avec une précision plus ou moins grande.

En ce qui concerne le nombre des navires, le nombre généralement adopté est de six ou huit (1), mais certaines conventions se contentent de prévoir que le

(1) Art. 26 du traité du 5 avril 1654 entre Olivier Cromwell et les Pays-Bas (Du Mont, VI, 2, 76) ; Art. 6 du traité du 11 avril 1656 entre Olivier Cromwell et Charles-Gustave, roi de Suède (Du Mont, VI, 2, 127) ; Art. 20 du traité du 13 février 1661 entre l'Angleterre et le Danemark (*Ib.*, VI, 2, 347) ; Art. 19 du traité signé le 15 juin 1701, par le Danemark et les Pays-Bas (Du Mont, VIII, 1, p. 37).

nombre doit être tel qu'il ne soit pas de nature à jeter le doute sur les intentions des navires qui demandent l'asile. Ainsi fait l'article 19 du traité de 1654 entre l'Angleterre et la Suède : ...« Les navires de guerre
« auront libre accès et séjour aux ports de chaque
« fédéré, mais s'ils sont en un nombre tel qu'il puisse
« inspirer le soupçon, qu'ils n'abordent pas, sans le
« consentement du fédéré de qui les ports relè-
« vent... (1). »

D'autres traités fixent un nombre moindre : « Les
« navires de guerre de l'une des deux Couronnes », dit
l'article 28 du traité passé le 24 février 1663 entre la France et le Danemark, « entreront dans tous les
« ports de l'autre... pourvu qu'il n'y ait qu'un seul
« navire ou deux, ou trois au plus (2) » ; d'autres
encore font varier le nombre des navires suivant l'importance des ports et la valeur de leurs fortifications ; pareilles dispositions se rencontrent dans le traité signé le 6 août 1661 par le Portugal et la Hollande (art. 19) : « Il sera permis à l'un et à l'autre pays
« d'aborder aux ports d'une puissance fédérée avec
« des navires de guerre ou de commerce... pourvu
« qu'il n'y ait pas plus de six navires à la fois ; et pas
« plus de trois, dans les ports très petits et où il n'exis-
« terait pas de fortifications » (3).

D'ailleurs, les règles relatives au nombre des navires peuvent être écartées dans certains cas ; la plupart

(1) Traité du 11 avril 1654 entre l'Angleterre et la Suède (Du Mont, VI, 2, 80).

(2) Cussy, I, p. 283.

(3) Du Mont, VI, 2, p. 369. — Cf. Traité du 11 avril 1713 entre la France et le Portugal, art. 7 (Cussy, III, p. 7).

des traités prévoient en effet qu'un nombre plus grand de navires peuvent être admis quand ceux-ci ont été forcés à se réfugier dans le port par la tempête, ou pour échapper aux dangers de la mer. « Si un plus grand nombre de navires veut entrer », dit l'art. 26 du traité du 5 avril 1654, entre l'Angleterre et les Pays-Bas, « cela leur sera interdit... à moins qu'ils n'y aient été forcés par la tempête ou par la nécessité d'échapper aux périls de la mer (1). » Cette disposition n'est pas isolée, et elle se retrouve dans le traité de commerce conclu par la France et le Danemark le 14 février 1663 (2).

Quant à la durée des séjours, elle est rarement limitée d'une façon précise. Certains textes parlent du « temps indispensable pour se refaire ou pour prendre toutes les choses nécessaires (3) » ; d'autres conventions déclarent que les navires devront user avec discrétion de l'hospitalité qui leur est offerte, dans les places et ports de l'Etat côtier, et « ne donner aucun sujet de jalousie par un trop long séjour et affecté... aux gouverneurs desdites places et ports (4) ».

On ne saurait trouver formule plus vague.

Ce qu'il faut retenir de ces réglementations, c'est leur but. Ainsi que je l'ai déjà fait observer, elles ne

(1) Du Mont, VI, 2, 76. Voir art. 9 du traité du 11 avril 1654 entre l'Angleterre et la Suède.

(2) Cussy, I, p. 283.

(3) Traités de 1630 entre l'Angleterre et l'Espagne (art. 17) ; de 1661 entre le Portugal et la Hollande (art. 19).

(4) Art. 21 du traité conclu le 27 avril 1662 entre la France et la Hollande (Du Mont, VI, 2, 414) ; et art. 30 du traité du 14 février 1663 entre la France et le Danemark (Cussy, I, p. 284).

se présentent pas comme un moyen de prévenir une violation possible de neutralité de la part des vaisseaux de guerre ancrés dans le port, mais comme un procédé destiné à mettre l'Etat côtier à l'abri d'un coup de force. Et par là, elles se distinguent très nettement des dispositions qui se sont introduites dans le Droit international moderne, principalement sous l'influence de l'Angleterre, dispositions qui appuient les limitations qu'elles imposent à la durée du séjour et au nombre de navires admis à l'asile sur l'idée de neutralité, et qui tendent à faire de ces limitations non plus un droit de l'Etat côtier, mais un devoir (1).

Le deuxième groupe de dispositions, qui établit l'interdiction de se livrer à des actes hostiles dans les ports et les eaux de l'Etat côtier, montre d'une manière assez significative l'influence de l'origine conventionnelle du droit d'asile sur certaines phases de son évolution.

Ces dispositions procèdent moins du respect d'un principe supérieur de neutralité qui s'imposerait à tous les Etats, que du lien spécial d'amitié, d'alliance, qui unit les deux Etats contractants. Si le belligérant qui profite de l'hospitalité de son allié doit s'abstenir de se livrer à des actes de guerre dans les ports de ce

(1) Le point de vue ancien a été repris de nos jours par M. de Lapradelle, dans le projet de réglementation de l'hospitalité maritime qu'il présenta en 1910 à l'Institut de Droit international. Art. 3 : « Dans l'intérêt de sa sécurité personnelle, tout Etat peut, « avant l'ouverture des hostilités, limiter par traités, lois et règlements, le nombre et la force des navires de guerre de même « pavillon ou de pavillons alliés, qui seront admis simultanément « dans ses ports, rades ou baies, en temps de guerre. » (*Annuaire*, 1910, p. 117.)

dernier, ce n'est point uniquement parce que celui-ci ne participe pas à la guerre, mais parce que tous deux sont unis par une convention d'amitié.

Le principe abstrait de neutralité tel que nous le connaissons aujourd'hui, le devoir de respecter la situation pacifique du neutre, indépendamment de tout lien conventionnel n'existe pas, dans la pratique tout au moins. Ainsi voit-on la plupart des textes invoquer la qualité d'amis pour imposer aux belligérants le devoir d'observer une conduite pacifique dans les ports de l'Etat neutre.

L'article 17 du traité du 15 novembre 1630 entre l'Angleterre et l'Espagne permet aux navires de guerre des Etats alliés d'entrer dans leurs ports et d'en sortir librement « pourvu qu'ils ne fassent aucun acte hostile dans ses ports, mais qu'ils s'y conduisent honnêtement, tranquillement, comme il convient à des amis (1) ».

Le traité du 11 avril 1656, entre l'Angleterre et la Suède, dans son article 6, — reproduit dans l'article 9 du traité du 21 octobre 1661 entre les mêmes puissances — dispose que les navires de guerre de l'un des confédérés pourront entrer et jeter l'ancre dans les ports de l'autre « aux conditions suivantes :

« ...5° Qu'ils ne causent aucun dommage à per-

(1) L'art. 20 du traité passé le 15 juin 1701 entre la Hollande et le Danemark contient une formule identique (Du Mont, VIII, 1, p. 37) : « Et d'autant que de tels vaisseaux, aussi longtemps qu'ils restent dans de tels endroits, s'y doivent tenir paisiblement et comme amis, ainsi qu'il convient entre de Hauts alliés, ils ne doivent aussi entreprendre aucune hostilité contre qui que ce soit. »

« sonne, pas même à leurs ennemis, et qu'ils n'empêchent ou ne troublent pas l'entrée et la sortie des navires marchands ;

« 6° Qu'ils ne sortent pas de leur abri et n'y rentrent pas pour gêner la navigation générale ;

« 7° Qu'en tout, ils se comportent d'une manière calme et pacifique (1). »

D'autres dispositions, qui se réfèrent également au respect du territoire neutre et à l'abstention d'actes hostiles dans les ports et eaux de l'Etat qui donne l'hospitalité, montrent plus nettement encore comment s'est fait le développement de l'asile, et comment les règles actuelles, que nous déduisons d'un principe général de neutralité, ont été justifiées, à l'origine, par une idée de bons offices, de relations amicales, et ont constitué en quelque sorte un traitement de faveur de la part de l'Etat côtier vis-à-vis des navires belligérants à qui il ouvrait ses ports et ses eaux : je veux parler de la règle dite des vingt-quatre heures.

On admet aujourd'hui, comme un devoir élémentaire de l'Etat neutre, que les navires de guerre appartenant à une nation belligérante ne doivent pas être autorisés à quitter les ports neutres immédiatement après un navire de guerre ou de commerce appartenant à la nation adverse, mais qu'entre ces départs successifs il doit s'écouler un intervalle d'au moins vingt-quatre heures. Cette règle, considérée comme se déduisant strictement des principes de la neutralité, se présente en réalité, dans les premiers traités où elle se rencontre, comme une disposition de faveur,

(1) Du Mont, VI, 2, p. 127.

adoptée par les Etats contractants vis-à-vis l'un de l'autre, disposition dont le bénéfice ne s'étend pas à d'autres communautés politiques.

La première mention qui soit faite de cette règle se trouve dans un traité du 28 août 1627 entre la France et les Etats-Généraux des Provinces-Unies, dont l'article 14 s'exprime ainsi : « Ne pourront aussi lesdits
« navires des ennemis attaquer ou endommager les
« sujets de Sa Majesté et des sieurs les Etats que
« vingt-quatre heures après qu'ils seront sortis des-
« dits ports et hâvres ; autrement seront déclarés de
« mauvaises prises... et les capitaines desdits navires
« poursuivis comme infracteurs de la paix publi-
« que (1). » Et une disposition analogue se rencontre dans l'article 8 du traité conclu le 27 mai 1693 par la France et Tripoli : « S'il arrivait que quelque navire
« marchand français étant à la rade de Tripoli, ou
« quelqu'un des autres ports de ce royaume fût atta-
« qué par des navires ennemis, sous le canon des
« forteresses, ils seront défendus et protégés par les
« châteaux, et le commandant obligera les navires
« ennemis de donner un temps suffisant pour sortir et
« s'éloigner desdits ports et rades, sans qu'il leur
« soit permis de les poursuivre, et la même chose
« s'exécutera de la part de l'empereur de France (2). »

Ainsi la règle des vingt-quatre heures n'est point conçue comme l'exécution d'un devoir de neutralité, devoir qui obligerait l'Etat neutre vis-à-vis de tous les Etats belligérants, mais comme l'accomplissement

(1) Cussy, II, p. 253.

2) Cussy, III, p. 170.

d'un devoir d'amitié existant entre deux Etats particuliers, et dont l'étendue ne dépasse point les rapports de ces deux Etats.

Au commencement du XVIII^e siècle, le ton change ; peut-être a-t-on vu que l'intérêt de l'Etat côtier exigeait qu'il demandât à son co-contractant de ne point attaquer les navires de commerce aussitôt après leur sortie des ports. Voici ce que dit un traité du 15 juin 1701, signé par le Danemark et les Pays-Bas :
« Et d'autant que de tels vaisseaux (les navires de
« guerre des deux puissances contractantes) aussi
« longtemps qu'ils restent dans ces endroits (les rades
« et havres des deux parties), s'y doivent tenir paisi-
« blement et comme amis, ainsi qu'il convient à de
« Hauts alliés, ils ne doivent aussi entreprendre au-
« cune hostilité contre qui que ce soit, ni poursuivre
« de là aucuns autres vaisseaux quoiqu'ennemis, hor-
« mis qu'ils aient auparavant donné à ces vaisseaux
« ennemis le temps de vingt-quatre heures pour se
« retirer (1). »

La règle est ici renversée ; elle apparaît avec le caractère qu'elle a aujourd'hui, d'une défense faite aux navires de guerre qui jouissent de l'asile, dans l'intérêt du commerce et de la paix générale, et non avec l'aspect d'un traitement de faveur que deux alliés s'accordent dans leur intérêt exclusif. Il faut d'ailleurs reconnaître que cette règle est isolée et que les traités même de la première partie du XVIII^e siècle conservent à la règle de vingt-quatre heures le

(1) Du Mont, VIII, 1, p. 37.

caractère qu'elle avait antérieurement (1). Il faut arriver aux déclarations de neutralité de la fin du XVIII^e siècle pour trouver une disposition identique à la règle actuelle (2).

Pour compléter la physionomie des traités qui, au XVII^e et au XVIII^e siècles ont réglé l'hospitalité maritime, il faut étudier les dispositions relatives aux prises. Là encore, nous nous trouvons en présence d'un traitement de faveur absolument incompatible avec l'idée de neutralité, et dont les progrès du droit des gens ont amené la disparition. Ces dispositions, comme certaines des règles que j'ai étudiées, peuvent s'expliquer seulement par cette idée que l'asile est un acte de courtoisie, d'amitié. Or, de la part d'un Etat, admettre que les navires de guerre puissent entrer dans ses ports avec des prises faites sur un Etat auquel le lie un traité d'amitié serait agir d'une façon absolument discourtoise et peu amicale.

De cet état d'esprit procèdent les dispositions que je vais examiner.

La première mention qui soit faite des prises se trouve dans un traité signé à Paris, le 28 août 1621, entre la France et les Etats-Généraux des Provinces-Unies et dont l'article 13 est ainsi conçu : « Pour éviter
« les déprédations qui arrivent souvent sur les sujets
« tant de Sa Majesté que desdits sieurs les Etats... il
« a été arrêté que les navires de guerre de Sa Majesté

(1) Traité du 28 juillet 1760, Angleterre et Maroc, art. 22 (Cussy, VI, p. 483) ; traité du 17 mai 1767, France et Maroc, art. 6 (Cussy, II, p. 199).

(2) Art. 13 du décret autrichien du 7 août 1803, de Martens, 2^e édition, tome VIII, p. 109.

« et des sieurs les Etats pourront poursuivre les navi-
 « res de leurs ennemis desquels ils auront été dépré-
 « dés jusqu'à une portée de canon des ports et hâvres
 « de l'un et de l'autre ; sitôt que les navires ennemis
 « seront entrés dans lesdits ports et hâvres avec les
 « prisonniers et marchandises déprédées, on fera
 « mettre les prisonniers en liberté, et les biens, mar-
 « chandises et navires par eux déprédés seront rendus
 « et délivrés aux propriétaires (1). »

La teneur de ce texte est tout à fait remarquable à plusieurs points de vue. Il faut bien noter qu'il ne s'agit pas là d'un traité d'alliance proprement dit ; en effet, le texte même suppose qu'une des puissances contractantes peut être en guerre, alors que l'autre ne l'est pas. Il y a ici une interdiction d'amener, dans les ports d'un des contractants, des prises faites sur l'autre ; et, bien plus, les prises amenées en violation de cette interdiction seront délivrées et rendues à leur propriétaire : il y a donc là une intervention du neutre dans une guerre à laquelle il entend cependant rester étranger.

D'ailleurs, il semble bien résulter de l'étude du texte que son application est subordonnée au cas où les navires capteurs et leurs prises seraient poursuivis jusqu'à portée de canon du rivage de l'un des contractants par le navire de l'autre : faudrait-il voir là une première application de la doctrine moderne d'après laquelle la prise qui échappe à la poursuite en se réfugiant dans un port neutre doit être relâchée ? (2)

(1) Cussy, II, p. 253.

(2) Un autre texte qui a une ressemblance assez grande avec les dispositions que je viens de reproduire nous est donné par

Ce serait d'ailleurs une application très imparfaite, puisqu'elle s'étendrait seulement à l'un des belligérants.

Un autre texte, plus significatif et d'une portée plus large, se rencontre dans le traité du 27 avril 1662, entre Louis XIV et les Provinces-Unies : « Les navires
« de guerre de Sa Majesté et desdits seigneurs Etats-
« Généraux et ceux de leurs sujets qui auront été
« armés en guerre, dit l'article 22 de ce traité, pour-
« ront en toute liberté conduire les prises qu'ils au-
« ront faites sur leurs ennemis où bon leur semblera.
« ...et au contraire ne sera donné asile ni retraite dans
« leurs ports et hâvres, à ceux qui auront fait des
« prises sur les sujets de Sa Majesté ou desdits sei-
« gneurs Etats-Généraux, mais y étant entrés par né-
« cessité de tempête ou péril de la mer, on les fera
« sortir le plus tôt qu'il sera possible (1).

Pareille disposition se trouve reproduite dans les traités conclus pendant le XVII^e et le XVIII^e siècles, entre la France et la Hollande (2) ; elle se rencontre également dans les traités que d'autres puissances concluaient entre elles (3). On la retrouve encor dans

l'art. 20 du traité du 6 août 1661, entre le Portugal et la Hollande (Du Mont, VI, 2, p. 369) : « Si des navires ou des biens de l'une des
« deux parties sont capturés par l'ennemi... (les parties) ne souffri-
« ront pas qu'on les amène dans leurs ports, mais ils les rendront
« à leur possesseur. »

(1) Du Mont, VI, 2, p. 414 ; et Cussy, II, p. 264.

(2) Traité du 20 septembre 1697, art. 14 (Du Mont, VII, 2, p. 388) ; traité d'Utrecht, art. 13 (Cussy, II, p. 329) ; traité du 12 décembre 1739, art. 11 (Cussy, II, p. 351).

(3) Traité du 26 juin 1714, entre l'Espagne et la Hollande, art. 21 (Cussy, VI, p. 32).

le traité conclu entre la France et les Etats-Unis, le 6 février 1778 (1). Elle est l'expression de la pratique internationale pendant la dernière moitié du XVII^e siècle et presque tout le XVIII^e siècle, et une marque frappante de l'influence qu'a eue sur la réglementation de l'hospitalité maritime son origine conventionnelle.

Toutefois, à la fin du XVIII^e siècle un changement se produit, qui révèle une compréhension plus exacte des devoirs de la neutralité. L'article 40 du traité signé le 26 septembre 1786 entre la France et l'Angleterre la formule dans les termes suivants : « ...Il ne sera donné
« ni asile ni retraite dans leurs ports à ceux qui au-
« ront fait des prises sur les sujets de l'une ou l'autre
« de Leurs Majestés, mais y étant entrés par nécessité
« de tempêtes, ou périls de mer, on emploiera forte-
« ment les soins nécessaires afin qu'ils en sortent et
« s'en retirent le plus tôt qu'il sera possible, autant
« que cela ne sera point contraire aux traités anté-
« rieurs faits à cet égard avec d'autres souverains ou
« Etats (2). »

Cette clause est la conséquence inévitable du fait que les traités où sont stipulées les conditions de l'asile maritime se sont multipliés, et que, leurs dispositions se trouvant identiques, toute clause qui tendait à favoriser un des contractants au préjudice de son adversaire éventuel se trouvait souvent contredite par les clauses d'un autre traité. Et cette clause révèle

(1) Art. 17, dans Isambert, *Recueil des anciennes lois françaises*, tome 25, p. 203 ; et de Martens, *Recueil*, 2^e édition, tome II, p. 595.

(2) Cussy, II, p. 117. Voir également l'art. 25 du traité du 19 novembre 1794 entre l'Angleterre et les Etats-Unis (Cussy, VI, p. 208).

aussi autre chose, à savoir : que la réglementation de l'hospitalité maritime tend à devenir uniforme, que du droit conventionnel des traités établissant un lien d'amitié entre les parties sort une coutume internationale, dont le contenu est l'expression de l'idée de neutralité. C'est ce que montre nettement l'étude des règlements de neutralité qui, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, se substituent peu à peu aux traités dans l'organisation de l'hospitalité maritime. Mais, comme il arrive souvent dans l'évolution des institutions sociales, les deux procédés se côtoient longtemps ; la substitution demande un certain temps pour s'opérer ; les premiers règlements datent de l'année 1778, et l'on rencontre encore des dispositions relatives à l'asile dans certains traités du début du XIX^e siècle (1).

L'apparition des règlements intérieurs, légiférant en matière d'hospitalité maritime, marque une date importante de l'histoire de cette institution. L'hospitalité maritime est considérée comme une concession gracieuse de la part de l'Etat côtier ; mais le pouvoir de l'Etat côtier, s'il lui permet de réglementer l'asile, de le refuser même, dans certains cas (2), ne va pas jusqu'à lui permettre de le régler différemment pour les deux belligérants en présence. L'idée de neutralité se constitue sur un point spécial de la guerre maritime : à l'idée d'amitié qui inspirait les premiers

(1) 1815, Etats-Unis et Alger.

(2) Voir décret du prince régent de Portugal concernant l'observation de la neutralité dans ses Etats (3 juin 1803). Ce décret refuse l'asile aux corsaires, excepté uniquement les cas où le « droit des gens rend l'hospitalité indispensablement nécessaire » (de Martens, *Recueil*, 2^e édition, tome VIII, p. 101).

traités a succédé l'idée d'impartialité et d'abstention. C'est par là que les règlements relatifs à l'hospitalité maritime méritent une mention spéciale dans l'histoire du Droit International. Et, pour nous en convaincre, il nous suffira d'étudier leurs dispositions essentielles.

La plupart de ces règlements firent leur apparition en 1778, pendant la guerre entre la France et l'Angleterre, d'autres pendant les guerres de l'Empire. Leurs préambules montrent bien la préoccupation qui les inspire. « Voulant pourvoir », dit le règlement fait par le gouvernement de Toscane, le 1^{er} août 1778, « à ce
« que dans notre port de Livourne et dans les autres
« ports et échelles de la Toscane, il s'observe une
« exacte neutralité dans tous les cas d'une guerre
« maritime entre les puissances de l'Europe... (1) ». Il ne s'agit donc plus d'amitié, mais de neutralité ; et la même formule se retrouve dans plusieurs édits contemporains ou postérieurs (2).

(1) De Martens, *Recueil*, 2^e édition, tome III, p. 25.

(2) Edit de la République de Gênes concernant la navigation et le commerce en temps de guerre, 1^{er} juillet 1789 (de Martens, 2^e édition, tome III, p. 65) ; édit de la République de Venise, 9 septembre 1779 (*Ib.*, p. 75) ; Ordonnance de l'Autriche sur l'observation de la neutralité, en date du 7 août 1803 (*Ib.*, tome VIII, p. 105). — Je ne puis résister au désir de reproduire le préambule de cette dernière ordonnance : « Nous, François II, etc., etc... Attendu que
« nous sommes déterminés à observer la plus exacte neutralité
« dans la guerre qui a éclaté entre la France et l'Angleterre... il
« importe pour éviter tout sujet de plaintes, que d'un côté cette
« neutralité soit observée par tous nos sujets, ... et que de l'autre
« côté les droits de nos côtes et places neutres soient maintenus,
« comme aussi le commerce avec chacune des puissances belligé-
« rantes, pourvu qu'il se fasse d'après les règles de la neutralité,

De ces règlements, la plupart se contentent de régler l'asile sans en poser le principe (1) ; presque seule, l'ordonnance autrichienne de 1803 le fait, et dans une formule remarquable : « Comme les bâ-
« ments autrichiens, lit-on dans son article 10, peu-
« vent, malgré la guerre actuelle, continuer sans em-
« pêchement leur commerce et leurs relations dans les
« ports des puissances belligérantes, les navires de
« guerre et bâtiments marchands de ces puissances
« pourront également entrer comme autrefois sans
« obstacle dans tous les ports autrichiens, s'y arrêter
« aussi longtemps qu'ils le jugeront à propos, s'y ré-
« parer, etc., en se conformant toutefois aux règles
« et principes de la neutralité. » Et l'article continue en déclarant que l'égalité de traitement envers les bel-
ligerants exige cependant de limiter le nombre des vaisseaux de guerre admis dans les ports autrichiens :
« Cependant, pour observer une parfaite égalité rela-
« tivement aux navires de guerre et éviter, autant que
« possible, toute difficulté, nous statuons que, tant que
« la guerre actuelle durera, il ne pourra être reçu à
« la fois dans nos ports plus de six vaisseaux de
« guerre de chacune des puissances belligérantes. »

Pour la première fois, la limitation du nombre des navires admis dans les ports de l'Etat neutre apparaît,

« soit dûment assuré. A ces causes... nous publions par la présente
« les dispositions suivantes, qui en partie sont fondées sur les
« règles établies dans les traités subsistant entre les puissances
« européennes, et en partie sont conformes aux usages suivis en
« vertu du droit des gens par les nations entre elles... »

(1) Voir cependant art. 20 de l'Edit de la République de Venise, (de Martens, III, p. 85).

non plus comme une mesure prise pour assurer la sécurité de celui-ci, mais comme une conséquence de l'idée d'impartialité.

L'interdiction de se livrer à des actes hostiles est établie, et d'une façon très précise, par tous les textes que nous étudions ; en même temps, on affirme, de la manière la plus formelle, le devoir de l'Etat neutre de s'opposer à l'accomplissement de ces actes dans l'étendue de sa juridiction. Sans doute ce devoir se trouve déjà exprimé dans certains traités du XVII^e et du XVIII^e siècles (1) ; mais, tandis que, dans ces conventions, il se rattache à l'idée d'amitié, les règlements postérieurs y voient une des obligations inhérentes à la situation du neutre. « Comme tous les vaisseaux, « sans exception, dit l'article 11 de l'ordonnance autrichienne, doivent jouir de la protection qui dérive « de la neutralité, et d'une parfaite sûreté dans tous « les ports, rades et côtes soumises à notre domination, on ne permettra point qu'il soit exercé des « hostilités par un ou plusieurs vaisseaux des puis-

(1) Voir par exemple l'art. 33 du traité du 23 août 1742 entre la France et le Danemark (Cussy, I, p. 321) : « Aucun des deux « rois ne souffrira qu'aucun navire de guerre ou autres, étant « armé pour le service de quelque prince, république ou ville que « ce soit, prenne ou endommage dans ses ports, hâvres ou rivières, « les navires des sujets de l'autre roi ; que, si ce malheur arrivait « à l'imprévu, l'un des deux rois donnera satisfaction à l'autre, « ou en lui restituant ce qu'on lui aura pris, ou en le dédommageant par une compensation juste et raisonnable. » — Cf. dans le même sens. l'art. 41 du traité du 26 septembre 1786 entre la France et l'Angleterre (Cussy, II, p. 117) ; Art. 25 du traité du 19 novembre 1794, entre l'Angleterre et les Etats-Unis (*Ib.*, VI, p. 209). Voir l'énumération des autres traités dans Hautefeuille, *Histoire des origines*, p. 373, note 1.

« saïces en guerre, dans lesdits ports et à une dis-
« tance de portée de canon des côtes, ni conséquem-
« ment qu'il soit livré de combats, poursuivi, attaqué,
« visité ou saisi de bâtimens. A quoi toutes nos auto-
« rités et particulièrement les commandants militai-
« res dans les ports de mer devront spécialement
« veiller (1). »

En termes plus énergiques, l'Edit de Gênes pose la même règle : « Il ne pourra se commettre aucune hos-
« tilité entre les puissances belligérantes dans les
« ports, golfes et plages de notre domination, à la
« distance qui se trouve sous la portée du canon ; et
« dans les cas où il serait commis quelque attentat,
« hostilité ou violence sous la portée du canon par
« quelque vaisseau, navire ou bâtiment, on viendra au
« secours des endroits où il y a de l'artillerie, en lâ-
« chant d'abord un coup en l'air et à quelque distance
« du bâtiment ou des bâtimens qui auront commis
« l'attentat, l'hostilité ou violence, et s'ils ne s'en
« désistent point, on emploiera les forces du canon et
« des fusils pour l'empêcher et procurer répara-
« tion (2). »

L'interdiction ne se borne pas à des actes hostiles proprement dits, mais à tout ce qui en constitue une préparation et une tentative : et de là, défense de croiser dans les eaux neutres, défense de partir après un vaisseau ennemi avant l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures. « En vertu des droits de la neu-

(1) de Martens, VIII, p. 109.

(2) Art. 1^{er} de l'Edit de Gênes (*Ib.*, III, p. 55). Voir également art. 1^{er} de l'Edit toscan (*Ib.*, p. 25), et art. 9 de l'Edit vénitien, p. 79).

« tralité, lit-on dans l'article 12 de l'ordonnance autrichienne, il ne sera point permis aux vaisseaux des puissances belligérantes de croiser devant nos ports à la distance mentionnée dans l'article précédent, pour y attendre les bâtiments sortant ou entrant ; bien moins encore de s'arrêter dans lesdits ports avec le dessein d'aller à la rencontre de bâtiments qui doivent arriver ou de suivre ceux qui veulent mettre en mer (1). »

Pareille défense était déjà établie par le décret toscan de 1778 (2), les édits génois et vénitiens de 1779 (3).

Plus explicite même, ce dernier interdit « à de tels bâtiments des nations en guerre de se retirer dans les ports déserts, golfes, échelles, cales, et devant les pointes et caps à portée des ports et rades pour se tenir au guet et pour poursuivre et prendre les bâtiments qui viennent vers nos ports ou qui en partent ».

Au même ordre d'idées se rattache la règle des vingt-quatre heures, définitivement établie, et qu'on retrouve dans tous les textes. L'Edit vénitien est celui qui la formule le plus clairement : « Comme d'après l'usage le plus général et le plus uniformément introduit, dit son article 11, il n'est pas permis aux bâtiments des nations en guerre de sortir des ports ou rades neutres que vingt-quatre heures après le départ d'un vaisseau quelconque ennemi, nous ordonnons à tous nos commandants tant de terre que

(1) de Martens, VIII, p. 109.

(2) Art. 2, *Ib.*, III, p. 27.

(3) Art. 3, *Ib.*, III, p. 67 ; Art. 10, *Ib.*, III, p. 79.

« de mer de tenir attentivement la main à l'exact
« accomplissement de ces règles, observant que le
« choix de partir le premier appartient entre deux
« vaisseaux ennemis toujours à celui qui le premier
« a jeté l'ancre (1). »

D'ailleurs, la règle des vingt-quatre heures est suspendue à l'égard des bâtiments de guerre, « pourvu
« toutefois, dit l'ordonnance autrichienne, que leurs
« commandants donnent leur parole d'honneur aux
« gouverneurs ou premier officier du port, de ne prendre ou inquiéter pendant ce laps de temps aucun
« bâtiment de son ennemi ». Des dispositions identiques se retrouvent dans les autres règlements (2).

Enfin, l'idée de neutralité s'applique également aux prises ; les deux décrets qui s'occupent de la question, l'Edit vénitien et l'Ordonnance autrichienne, donnent à cette question la même solution, et la règlent avec une entière impartialité à l'égard des deux belligérants. « Les prises d'un vaisseau ou autre navire belligérant conduites dans nos ports y seront reçus sous
« les règlements naturels d'administration ou de police interne ; les effets pourront être déchargés, dé-

(1) de Martens, III, p. 81. Cf. Edit génois, art. 2, *Ib.*, p. 67 ; Edit toscan, art. 4, *Ib.*, p. 27 ; Ordonnance autrichienne, art. 13, *Ib.*, VIII, p. 109. L'Edit toscan établit que les bâtiments d'une nation en guerre « ne pourront partir que vingt-quatre heures après le
« départ d'autres bâtiments de pavillon quelconque ».

(2) Art. 5 règlement toscan ; Art. 6 Edit génois ; Art. 11 Edit vénitien. Pour compléter la physionomie de ces règlements, il faut ajouter qu'ils interdisent aux navires de guerre et corsaires de quitter le port quand « une de nos forteresses aura arboré le
« signal d'un bâtiment qui s'approche du port ». (Art. 12 vénitien ; Art. 4 génois ; Art. 3 toscan ; Art. 14 autrichien).

« posés, vendus, procurés, administrés, acquis, de qui
« que ce soit de toute notre administration, supposé
« toutefois que la sentence péremptoire et la déclara-
« tion de bonne prise ait été prononcée par les tribu-
« naux compétents. » Ainsi s'exprime l'article 18 de
l'Edit vénitien ; et l'article 17 de l'Ordonnance autri-
chienne est conçu dans des termes à peu près identi-
ques.

Dans toutes les questions que je viens d'étudier, la coutume internationale de la fin du XVIII^e siècle relative à l'hospitalité maritime présente dans ses grandes lignes une identité presque complète avec la réglementation unanimement admise aujourd'hui. L'amitié que les traités anciens invoquaient comme règle de conduite de l'Etat côtier a été remplacée par la neutralité ; et les règles que je viens d'analyser ne présentent aucune contradiction avec ce principe. Sur un point que je vais envisager très rapidement, la réglementation des dernières années du XVIII^e siècle présente des défaillances : je veux parler du recrutement des hommes d'équipage.

L'article 16 de l'Ordonnance autrichienne pose le principe suivant : « L'enrôlement des matelots pour
« le service des puissances belligérantes est défendu
« dans nos ports ». Mais ce principe si énergique, elle est seule à le poser ; et, d'ailleurs, l'Ordonnance autrichienne s'empresse d'en affaiblir la portée : « Dans
« le cas, dit-elle, où les bâtiments appartenant à ces
« puissances auraient besoin de quelques hommes
« pour compléter leurs équipages, il leur est permis
« de s'en procurer à condition toutefois qu'ils n'enga-
« geront aucun de nos sujets ou habitants du pays, et

« qu'ils n'enlèveront point de force l'équipage d'un
« autre bâtiment de la même puissance belligérante,
« mais que le complément de leur équipage se fera
« avec des individus enrôlés volontairement. » Ce
sont les règles adoptées communément; et les Edits
toscan, gènois ou vénitien ne s'expriment pas autrement (1).

Me voici arrivé au terme de cette brève étude sur les origines de l'asile. Si je n'aborde pas ici l'histoire des transformations qu'a subies la réglementation de l'hospitalité maritime au cours du XIX^e siècle, c'est, d'une part, parce que j'aurai à m'en inquiéter plus d'une fois au cours de mon travail, et c'est, d'autre part, parce que les problèmes à résoudre sont d'un ordre un peu différent.

En effet, il ne s'agit plus aujourd'hui de rechercher si le principe de neutralité est un élément essentiel de la réglementation de l'asile. Je crois avoir montré que l'organisation de l'hospitalité maritime au début du XIX^e siècle tenait très suffisamment compte de cette idée ; et il faut le reconnaître, sur tous les points que réglaient les édits italiens de 1778 ou l'Ordonnance autrichienne de 1803, le XIX^e siècle n'a pas apporté grand'chose de nouveau.

Aujourd'hui, le problème est autre : il s'agit de savoir quelle place doit prendre le principe de la neu-

(1) Art. 13 toscan ; Art. 11 gènois ; Art. 15 vénitien. Je dois signaler que l'art. 16 du règlement toscan autorise la vente des armes aux belligérants dans le port de Livourne. Mais cette disposition est isolée ; l'art. 6 de l'ordonnance autrichienne interdit de vendre des armes aux navires belligérants ; et la disposition du règlement toscan s'appuie elle-même, — à tort d'ailleurs, — sur le fait que Livourne est un port franc.

tralité dans la réglementation de l'asile ; est-il le seul dont doivent se préoccuper les Etats et les juristes, ou bien y a-t-il quelque autre principe avec lequel il doive s'allier ou auquel il doive se subordonner ? Là gît aujourd'hui tout le problème ; c'est autour de cette question que gravitent toutes les discussions, toutes les controverses ; et j'aurai moi-même à m'expliquer sur ce point (1).

De ce trop bref historique, il me semble que deux leçons se peuvent dégager :

Une leçon de confiance, d'abord : ce ne sont pas toujours les vues égoïstes des Etats qui prévalent dans le Droit international, mais bien plutôt les idées qui satisfont le mieux les aspirations, les besoins de la collectivité internationale, de l'humanité ;

Une leçon de sagesse : il a fallu deux siècles et plus pour que l'idée de neutralité arrivât, en matière d'hospitalité maritime, à triompher des calculs intéressés et à s'imposer au respect de tous ; peut-être faudra-t-il plus longtemps encore pour permettre au principe qui doit mettre fin à nos querelles, de se dégager et de triompher. Cela ne doit-il pas nous mettre en garde contre les désirs impatients, et aussi contre une illu-

(1) Voir *infra*, première partie, chap. III, section II. — Il n'est pas sans intérêt de remarquer que ce problème d'ordre juridique a été soulevé par une transformation de la technique maritime. C'est la substitution des navires à vapeur aux vaisseaux à voiles qui a été l'origine de toutes les difficultés actuelles. C'est le lieu de dire avec M. de Lapradelle : « Ce ne sont pas les philosophes
« avec leurs théories, ni les juristes avec leurs formules, mais les
« ingénieurs avec leurs inventions qui font le Droit, et surtout le
« progrès du Droit. » (*Revue des Deux-Mondes*, août 1908, p. 708.)

sion où nous serions souvent disposés à tomber, et qui consisterait à croire que des accords entre des Etats peuvent fixer l'évolution du Droit international.

En réalité, dans le domaine du Droit international, comme dans le domaine de toute institution sociale, il y a une force interne qui, lentement, obscurément, élimine les principes nuisibles, fortifie les idées saines.

Les conventions internationales peuvent répondre à certains besoins temporaires, elles ne peuvent prétendre à canaliser la vie des peuples.

Et maintenant, je vais aborder l'étude des problèmes qui se posent actuellement à l'égard de l'hospitalité maritime en temps de guerre.

Je ferai cette étude en fonction, pour ainsi dire, des travaux de la Conférence de La Haye.

Dans une première partie, j'étudierai les tendances qui se heurtèrent dans la Conférence ; je montrerai, pour l'une, tout au moins, l'évolution qui lui a donné naissance, et j'aurai à m'interroger sur leur valeur.

Dans une seconde partie, j'examinerai la réglementation adoptée par la Conférence de La Haye ; j'aurai, sur certains points, à montrer comment cette réglementation se rattache aux controverses de la dernière moitié du XIX^e siècle, et des premières années du XX^e.

De l'étude des travaux de la Conférence, naîtra naturellement une vue d'ensemble sur la nature et la valeur de l'œuvre réalisée à La Haye.

PREMIÈRE PARTIE

LES TENDANCES EN PRÉSENCE

Je n'ai pas à rappeler ici, dans quelles conditions se réunit la deuxième Conférence de la Paix (1). Il me suffira de dire que la guerre maritime tint une grande place dans les préoccupations de ses promoteurs. Je crois plus utile de donner quelques indications sur la manière dont la Conférence organisa ses travaux.

La Conférence se divisa entre quatre commissions. A sa troisième, échut la mission d'élaborer une convention relative à l'hospitalité maritime. Quatre projets furent déposés (2) par l'Angleterre, l'Espagne, le Japon et la Russie ; leurs dispositions furent classées et comparées dans un questionnaire dressé par les soins de M. Louis Renault, rapporteur.

(1) Voir Lapradelle et Politis : La deuxième Conférence de la Paix (R. G. D. I. P., 1909, p. 285 et sq.). Voir aussi *Libre Jaune*, p. 3 et sq.

(2) A. et D. III, troisième commission, annexes 44, 46, 47, 48 ; 695 et sq.

Après un bref examen par la sous-commission, la Commission renvoya les propositions à son Comité d'examen, qui, après avoir élaboré deux projets, aboutit, dans ses séances des 11, 12 et 28 septembre, à un troisième projet, qui fut adopté par la troisième Commission, le 4 octobre, et par la Conférence le 9 octobre, par 37 voix contre 7 abstentions.

Une lecture, même rapide, des procès-verbaux de la deuxième sous-commission et de son Comité d'examen permet de constater que des courants très divers, voire même antagonistes, existaient au sein de la Conférence sur la question de l'asile dans les eaux neutres. Deux tendances se heurtèrent : l'une qu'on pourrait appeler restrictive ; l'autre libérale ; la première représentée surtout par l'Angleterre et le Japon ; la deuxième soutenue par l'Allemagne, la Russie et l'Italie.

Et, à vrai dire, c'était là un fait trop facile à prévoir : les discussions et les réclamations soulevées pendant la guerre russo-japonaise par l'hospitalité neutre, la diversité des intérêts et des traditions propres à chaque Etat, tout donnait à penser que l'unanimité se ferait difficilement sur cette matière. Dans un article très pénétrant publié dans la *Revue des Deux-Mondes* en juin 1907, M. André Tardieu écrivait : (1)

« Si, pendant quatre cents ans, les puissances continentales n'ont pu se mettre d'accord avec l'Angle-
« terre, puissance insulaire, sur les règles applicables
« à la guerre maritime, il faut penser que ce désac-

(1) André Tardieu, la Conférence de La Haye, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1907, p. 824 et sq.

« cord a une base profonde et durable. » Et, visant plus particulièrement les règles soutenues par l'Angleterre en matière d'asile maritime, M. Tardieu ajoutait : (ces règles restrictives se comprennent de la part de l'Angleterre) « parce qu'elle est la puissance la plus riche en points d'appui et en dépôts de charbon, et que, toujours sûre de pouvoir se réapprovisionner chez elle, elle a tout profit à défendre à ses adversaires éventuels de se réapprovisionner chez les neutres. » (Id. p. 827.)

On trouve une remarque analogue dans le livre de M. Pearce Higgins, sur la deuxième Conférence de La Haye ; il constate en ces termes les divergences qui se manifestèrent entre les divers projets soumis à la troisième Commission :

« D'une part, les propositions britanniques, soutenues généralement par les Etats-Unis et le Japon, posaient de grandes restrictions à l'usage des ports neutres, tandis que d'autres puissances voulaient laisser une grande latitude aux neutres. Cette différence de points de vue ne venait pas seulement de conceptions théoriques, *mais d'intérêts politiques et de conditions géographiques* qui rendaient la conciliation des vues opposées particulièrement difficiles (1). »

Que le Japon fût prêt à faire cause commune avec l'Angleterre cela ne pouvait faire de doute pour personne. Sa situation insulaire analogue à celle de l'Angleterre, sa proximité des colonies asiatiques fondées

(1) Pearce Higgins, *The Hague Peace Conference*, Cambridge, 1909, p. 460.

par les puissances européennes, la distance qui sépare ces colonies de leur métropole, tout poussait le Japon à rendre les ports neutres pour ainsi dire inaccessibles aux navires de guerre des Etats occidentaux et à se garantir par là contre l'arrivée d'une flotte européenne. Il n'avait pu empêcher le voyage de l'escadre de la Baltique pendant la guerre russo-japonaise ; il se promettait de prévenir à jamais le retour de faits aussi dangereux pour sa suprématie en Extrême-Orient. C'est ce que faisait remarquer M. Charles Dupuis, dans son rapport sur la neutralité maritime à la session de l'Institut de droit international de 1910 : « Le Japon dont la puissance navale est prépondérante en Extrême-Orient a tout intérêt à ce que sa prépondérance n'y puisse être disputée ni menacée. Il peut aisément prévenir toute concurrence locale ; il serait assuré contre toute menace éventuelle d'ennemis lointains si les ports neutres devaient être strictement fermés aux belligérants » (1).

Tout autres étaient les intérêts de la France, de la Russie et de l'Allemagne. Dépourvues ou médiocrement pourvues de stations navales et de dépôts de charbon, jalouses de leur souveraineté, peu disposées par conséquent à augmenter les obligations des neutres, ces puissances paraissaient fort éloignées d'admettre les exigences anglaises et japonaises. La Russie avait tiré trop grand parti de l'hospitalité neutre en 1904 et en 1905 pour y renoncer bénévolement ; l'Allemagne, jalouse de la suprématie navale de l'Angleterre, désireuse de la lui enlever, prévoyant un conflit

(1) *Annuaire*, 1910, p. 42.

toujours possible avec le Royaume-Uni, se souciait peu de voir les ports neutres fermés à ses navires.

La France, mieux pourvue de stations navales que la Russie et l'Allemagne, mais moins favorisée que l'Angleterre, plus disposée d'ailleurs par ses traditions à respecter la liberté des neutres, se préparait à concilier entre elles les tendances opposées, à adoucir les heurts trop brusques, et à trouver les formules qui donneraient satisfaction aux deux thèses opposées.

Il faut voir dans le détail quelles sont ces thèses, mettre en relief leurs traits généraux, dégager leurs principes essentiels.

CHAPITRE PREMIER

LA TENDANCE RESTRICTIVE

SECTION I

SON EXPOSÉ ; L'IMPORTANCE QU'ELLE DONNE
A LA NOTION DE BASE D'OPÉRATIONS.

Restrictive, elle l'est en un double sens, à un double point de vue : à l'égard des neutres dont elle restreint singulièrement la liberté et à qui elle impose des obligations très rigoureuses ; à l'égard des belligérants qu'elle voit avec méfiance entrer dans les ports neutres et dont elle limite très strictement la durée du séjour et les facilités de ravitaillement.

Elle trouve ses premières manifestations dans les trois propositions que déposèrent devant la deuxième sous-commission de la troisième commission les représentants de l'Espagne, de la Grande-Bretagne et du Japon.

Les règles anglaises de 1862, si dures à l'égard des belligérants, si exigeantes, à l'égard des neutres, s'y retrouvent et aggravées. Sans doute, la durée des séjours est, comme dans le règlement de 1862, limitée à 24 heures (A. 3 et 4 prop. espagn.; 11 et 12 angl.; 2 jap.), et l'on admet que l'état de la mer (prop. ang., jap. et esp.), les avaries ou un autre cas de force majeure

(prop. espagn.) autorisent des exceptions à cette règle ; mais, sur la question du ravitaillement en combustible, la doctrine anglaise reçoit une étrange extension. Les trois propositions s'accordent à n'autoriser le ravitaillement que dans la mesure nécessaire pour permettre aux belligérants de regagner leur port national le plus proche (A. 5 esp., 27 ang., 4 jap.) ; l'article 5 espagnol et l'article 4 japonais prévoient même que le charbon pourrait n'être accordé que jusqu'à concurrence de la quantité suffisante pour atteindre un port neutre plus proche encore que le port national le plus voisin. Mais la proposition anglaise et la proposition japonaise présentent des dispositions qui restreignent encore la faculté d'approvisionnement si diminuée déjà (1).

Tantôt, à la condition de distance on ajoute une condition de vitesse, et l'on obtient l'article 4 japonais :
« Les navires belligérants ne pourront dans les ports
« ou les eaux neutres... charger aucun approvisionne-
« ment, excepté du charbon et des provisions, suffi-
« sant avec ce qui reste encore à bord pour les mettre
« à même d'atteindre à une vitesse économique (2) le
« port le plus rapproché de leur pays ou une destina-
« tion plus proche encore. »

(1) A. et D. III: prop. anglaise, annexe 44, p. 695 et sq; espag., annexe 47, p. 701; japon., annexe 46, p. 700.

(2) On sait que le rapport entre la vitesse d'un navire et sa consommation de combustible n'est pas constant, ou en d'autres termes, et plus clairement, que la consommation de combustible croît plus rapidement que la vitesse. On admet que la consommation de charbon croît comme le cube de la vitesse, c'est-à-dire que pour doubler la vitesse, il faut huit fois plus de charbon.

Tantôt on tient compte de la direction suivie par le navire ou du but qu'il veut atteindre; on interdit le ravitaillement aux navires belligérants qui se rendent sur le théâtre de la guerre, ou qui se dirigent vers la zone des hostilités existantes, ou encore à ceux dont la destination est douteuse ou inconnue (art. 5 jap.) (1) On défend même aux navires belligérants de se faire ravitailler en port neutre par des vaisseaux de leur propre flotte (art. 10, al B. angl.) (2).

D'ailleurs, on se soucie peu de la liberté des neutres; ce qui importe surtout aux yeux de ceux qui soutiennent la thèse restrictive, c'est de montrer nettement aux neutres leurs devoirs. La forme dans laquelle se présente la proposition anglaise est très significative à cet égard. L'article 2 seul parle des devoirs des belligérants; tous les autres articles fixent les devoirs de l'Etat neutre. Presque tous contiennent les formules suivantes : Un Etat neutre est tenu..., une puissance neutre ne devra pas permettre... Et pour justifier cette rédaction, sir Ernest Satow s'exprimait ainsi devant la deuxième sous-commission : « Il con-
« vient de ne pas perdre de vue que le neutre a un
« devoir à remplir envers les deux belligérants et que
« le traitement accordé à un navire belligérant dans
« un port neutre concerne non seulement les relations
« de l'Etat neutre avec le gouvernement dont relève le
« navire, mais aussi les relations de cet Etat avec l'au-
« tre belligérant... (Il faut donc) qu'il soit fait mention
« des devoirs des neutres. »

Il faut rapprocher de ces paroles la protestation

(1) A. et D. III, p. 700.

(2) A. et D. III, p. 695.

vigoureuse des délégués japonais contre la suppression, dans le projet de convention, de l'article 12, relatif à la durée du séjour : « Presque tous les articles du projet ont pour objet la garantie des droits des neutres. Si l'article 12, qui contient un des principes fondamentaux des devoirs des neutres était supprimé, l'indication des devoirs des neutres n'existerait plus dans la Convention... » (1).

Que l'on remarque aussi l'hostilité avec laquelle Anglais et Japonais regardent toute possibilité de modification apportée à la législation neutre au cours d'une guerre, dans un sens moins rigoureux ; et de tous ces faits, l'on concluera que les partisans de la tendance restrictive se préoccupent avant tout de limiter très étroitement ce que M. Charles Dupuis appelle la « liberté de tolérance » des neutres (2).

Mais ce qui importe surtout c'est de montrer l'idée directrice de la thèse restrictive, le principe général dont les règles de détail, qu'elles soient applicables aux neutres ou qu'elles visent les belligérants, ne sont que la conséquence et la mise en œuvre.

La notion essentielle, celle qui domine toute la thèse défendue à la Conférence par l'Angleterre et le Japon, c'est la notion de base d'opération. C'est parce que les délégués britanniques et japonais se font de la base d'opération une conception particulière, très large, et toute différente de la conception admise par la plupart des doctrines continentales, qu'ils en viennent à soutenir des règles extrêmement rigides, très restric-

(1) See du Com. d'Ex., 11 et 12 sept., A. et D. III, p. 629.

(2) Dupuis, le *Droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, p. 26.

tives, et de la liberté de tolérance des neutres, et des facilités de séjour et de ravitaillement des navires belligérants.

A vrai dire, l'examen des propositions ne donne aucune indication en ce sens. Sans doute l'article 10 anglais semble fournir une définition de la base d'opération : « Un territoire neutre ou des eaux territoriales
« neutres — y est-il dit — seront considérés comme
« servant de bases d'opérations à un belligérant, lorsqu'entre autres :

« A). Il a été installé sur le territoire neutre ou à
« bord d'un navire dans les eaux neutres une station
« radio-télégraphique ou tout autre appareil destiné
« à maintenir la communication avec les navires de
« guerre du belligérant.

« B). Les navires de guerre du belligérant se feront
« ravitailler dans les eaux neutres par des vaisseaux
« auxiliaires de leur flotte. »

Mais ce texte semble bien ne viser qu'un cas particulier et non pas du tout un principe général, d'où découleraient par voie de conséquence logique les dispositions relatives au régime des navires belligérants en ports neutres.

La proposition japonaise est encore plus laconique ; son article 1^{er} interdit aux navires belligérants de se servir des ports et eaux territoriales neutres comme bases d'opérations de guerre ou de buts militaires de toute nature ; mais c'est là une disposition qui n'a rien de bien caractéristique, et la même prohibition se retrouverait dans le projet russe (1).

(1) Prop. russe, art. 3.

Et cependant, que les délégués anglais et japonais aient considéré la notion de base d'opérations comme la notion fondamentale en notre matière, qu'ils aient eu sur ce point une théorie très spéciale, très différente des théories généralement admises sur le continent, c'est ce dont on ne saurait douter, après avoir lu les nombreuses interventions de ces délégués dans les travaux de la Conférence. Qu'il s'agisse d'exposer d'une façon systématique leurs principes généraux en matière d'hospitalité maritime, qu'il soit question au contraire d'une règle de détail, et, par exemple, de la durée du séjour, du nombre des navires à admettre dans les ports, des limitations à apporter au ravitaillement, toujours les représentants de l'Angleterre et du Japon en reviennent à la notion de base d'opérations comme à leur principe fondamental, comme à la clef de voûte de leur théorie.

Quelle est donc la notion de base d'opérations contenue dans la thèse anglo-japonaise ? On peut la résumer ainsi : Par le seul fait qu'un navire de guerre entre dans un port neutre, soit pour y séjourner, soit pour s'y refaire d'une manière quelconque, ce port doit être considéré comme une base d'opérations.

Il n'y a d'ailleurs à examiner ni la nature de l'emploi que le vaisseau belligérant fait de l'asile neutre, ni à tenir compte du lien plus ou moins direct entre cet emploi et une opération de guerre déterminée ; la seule qualité du navire est retenue. Et l'on aboutit ainsi à établir une présomption légale d'après laquelle, tout acte d'un navire de guerre belligérant ayant une portée sur la conduite des hostilités, ce navire ne peut entrer dans un port neutre sans intéresser ce port aux

hostilités, sans détruire sa neutralité. Et la rigueur d'une telle présomption ne peut être fléchie que par des considérations d'humanité. En d'autres termes, tout asile accordé à un vaisseau belligérant dans un port neutre, toute utilisation de cet asile faite par un vaisseau belligérant, transforme le port neutre en base d'opérations, sauf l'asile et les utilisations de l'asile que justifient des raisons d'humanité.

Que pour savoir si un emploi d'un port neutre par un navire de guerre belligérant fait de ce port une base d'opérations, on ne s'attache ni à la nature de cet emploi, ni au lien plus ou moins direct qui existe en fait entre cet emploi et une opération de guerre déterminée, cela résulte nettement des déclarations des délégués anglais et japonais. Ce ne sont pas seulement les emplois militaires : enrôlement d'équipages, embarquement d'armes et de matériel de guerre qui doivent être condamnés ; mais les utilisations les plus pacifiques en apparence : ravitaillement en combustible, simple séjour, sont autant d'occasions de voir dans le port neutre une base d'opérations. Sans doute il faut faire une exception pour les achats de vivres, et pour les réparations ; mais cette exception s'explique par une raison d'humanité.

Les exposés relatifs au ravitaillement en combustible sont particulièrement précis. « Le fait de se servir « des ports neutres comme de bases de charbon », disait M. Keiroku Tsudzuki dans la huitième séance de la troisième Commission, « n'est qu'une des modalités de « s'en servir comme de bases stratégiques (1). »

(1) A. et D. III, p. 462.

Et sir Ernest Satow ne s'exprimait pas moins nettement dès le commencement des travaux de la deuxième sous-commission, quand il disait : « Lors-
« que un navire de guerre, qui n'y est pas obligé à
« cause du mauvais état de la mer ou parce qu'il ne
« lui est plus possible à raison d'avaries de rester au
« large (1), entre dans un port neutre et y reste, afin
« de prendre à bord du charbon, de l'eau ou des
« vivres, il est évident que ce navire fait de ce port
« une base d'opérations de guerre (2). »

Si l'on rapproche de ces déclarations l'article 10 alinéa B de la proposition anglaise : « Un territoire
« neutre ou des eaux territoriales neutres seront con-
« sidérés comme servant de bases d'opérations à un
« belligérant lorsque, entre autre :

« B). Les vaisseaux de guerre belligérants se feront
« ravitailler dans les eaux neutres par des vaisseaux
« auxiliaires de leur flotte. »

Bien mieux, le simple séjour, dans la thèse anglo-japonaise, fait d'un port neutre une base d'opérations ; non point par lui-même à vrai dire, mais par ses conséquences éventuelles.

Tantôt on considère que sa prolongation au-delà de vingt-quatre heures permettrait à des vaisseaux belligérants de se concentrer dans un port neutre ; tel est le point de vue auquel se plaçait Mr Ernest Satow, dans l'exposé qu'il fit à la cinquième séance de la deuxième sous-commission : « Il a déjà été remarqué

(1) On le voit, toutes ces exceptions se rattachent à une idée d'humanité.

(2) A. et D., III, p. 605.

« que cette mesure (règle de 24 heures) est, au fond,
« strictement conforme à ce que la neutralité et les
« exigences de la guerre imposent à ceux qui ne veu-
« lent prendre aucune part, même indirecte, aux
« hostilités... Un séjour prolongé qui permettrait aux
« navires d'arriver successivement et de se concen-
« trer dans un port neutre, ne saurait être justi-
« fié (1) ».

Tantôt, on soutient que permettre de prolonger le séjour serait reconnaître qu'un port neutre peut servir de base d'approvisionnement et, par conséquent, de base d'opérations. C'est ce que soutenait le délégué du Japon dans la séance du Comité d'examen du 28 septembre en combattant la proposition russe qui permettait aux navires belligérants de prolonger leur séjour dans les ports neutres jusqu'à l'achèvement de leur ravitaillement: (L'acceptation de cette proposition), dit M. Keiroku Tsudzuki, équivaudrait à
« reconnaître la légitimité de la doctrine qui soutient
« que les navires de guerre ont le droit d'user d'un
« port neutre comme base d'approvisionnement. En-
« tre l'usage d'un port neutre comme lieu d'asile et
« l'emploi de ces ports par les belligérants comme
« base stratégique d'approvisionnement, il y a un
« grand pas à franchir (2). » Et il s'exprimait presque dans les mêmes termes, sur la même question, à la huitième séance plénière de la troisième commission (3) : « L'amendement (4) contient une stipula-

(1) A. et D. III, p. 606.

(2) A. et D., III, p. 646.

(3) A. et D. III, p. 462.

(4) Il s'agit de l'amendement russe à l'art. 12, réglementant la

« tion qui tendrait à reconnaître conventionnelle-
« ment la légitimité de l'idée que les navires belli-
« gérants ont le droit d'user des ports d'autrui comme
« d'étapes stratégiques pour remplir le charbon de
« leurs soutes ».

On le voit, le simple séjour, pour peu que sa durée se prolonge, permet de suspecter l'emploi qui est fait du port neutre. On ne recherche pas d'ailleurs, si, en fait, en prolongeant son séjour le navire belligérant veut attendre d'autres navires de guerre de sa nationalité ; ou s'il a prétendu utiliser le port neutre comme une étape stratégique ; on pose une présomption. Il s'agit d'un navire de guerre ; et par conséquent, le séjour prolongé au-delà de ce que demande l'humanité, est suspect, et donne au port neutre un caractère hostile.

Et cela justifie ce que nous avançons plus haut : que la thèse anglo-japonaise ne recherche pas si, en fait, le navire belligérant qui utilise un port neutre l'utilise en vue d'une opération de guerre déterminée. Une pareille recherche lui semble tout à fait inutile ; qu'un tribunal d'arbitrage ayant à se prononcer après coup sur les défaillances reprochées à un neutre, examine si ces défaillances, si les tolérances accordées par le neutre ont eu une réelle influence sur la marche des hostilités, il est dans son rôle ; mais le législateur a une autre tâche ; les règles qu'il établit doivent avoir une réelle efficacité. Et n'est-il

durée du séjour. Aux termes de cet amendement, les vaisseaux de guerre belligérants pouvaient prolonger leur séjour jusqu'à ce que leur ravitaillement en vivres et en combustible soit achevé.

pas légitime de penser que les actes d'un navire de guerre appartenant à une puissance belligérante ne peuvent être indifférents à la guerre, et qu'ils se rattachent à une opération stratégique, à une croisière, à une poursuite ; et, dès lors, la présomption établie par la thèse anglaise ne paraît-elle pas absolument conforme à la vérité des faits ? N'est-il pas juste de penser que tout ravitaillement, tout séjour d'un navire de guerre dans un port a un lien avec la guerre, une relation avec une mission militaire ; ne peut-on légitimement soutenir que la concentration des navires belligérants en port neutre se fait en vue d'une opération de guerre ? (1).

Il semble qu'une présomption aussi rigoureuse devrait aboutir à fermer totalement les ports neutres aux navires belligérants ou tout au moins à imposer aux Etats neutres l'obligation stricte d'interner les vaisseaux belligérants qui se réfugieraient dans leurs ports (2).

Il n'en est rien cependant ; les propositions anglaises et japonaises reconnaissent aux navires de guerre belligérants le droit de réparer en port neutre leurs avaries, dans la mesure nécessaire à la sécurité de leur navigation ; elles tolèrent leur ravitaillement en

(1) Cf. Déclaration de sir Ernest Satow au Comité d'examen, A. et D. III, p. 631 : la limitation à trois du nombre de navires du même belligérant qui peuvent se trouver simultanément dans un port neutre « offre une garantie contre la concentration des navires belligérants dans un port neutre qui servirait ainsi de base d'opérations. »

(2) Cf. Dupuis, rapport à l'Institut de Droit international, *Annuaire* 1910, p. 44.

tant qu'il leur servira à regagner leur pays ; elles les autorisent à séjourner pour se mettre à l'abri de la tempête.

Mais si la thèse restrictive permet aux navires belligérants d'utiliser ainsi les ports neutres, c'est qu'elle rattache ces emplois à une notion d'humanité ; c'est que l'humanité commande de ne pas laisser ces navires désemparés, sans vivres, sans combustible, de ne pas les obliger à quitter le port neutre aussitôt après leur arrivée ; et, dans ces limites, la présomption perd toute sa force : le port neutre n'est plus une base d'opérations ; il est un simple lieu de refuge. Mais de telles exceptions sont limitées ; elles sont déterminées d'une manière très restrictive et très précise ; et, en dehors d'elles, la présomption établie par la thèse restrictive reprend son empire.

C'était ce que déclarait Mr Keiroku Tsudzuki dans la troisième séance de la deuxième sous-commission : Il faut « décourager le plus possible l'usage belliqueux des ports et eaux neutres au moyen de restrictions agissant en quelque sorte comme des défenses automatiques, sans toucher en quoi que ce soit au droit et à la faculté de s'en servir comme d'asile et dans un but purement humanitaire (1). »

Sir Ernest Satow développait les mêmes considérations dans la séance du Comité d'examen du 11 septembre : « La seule raison qu'il y ait d'accorder dans un port neutre du charbon au navire belligérant, c'est qu'on doit empêcher ce navire de devenir une épave en pleine mer. On doit lui fournir le charbon

(1) A. et D. III, p. 575.

« nécessaire pour conserver son existence, et c'est là
« l'origine de la règle du port le plus proche (1). »

Et dans la déclaration qu'il lut à la huitième séance de la troisième commission, le premier délégué du Japon insistait sur cette idée : Après avoir montré que tout usage d'un port neutre (réparations, séjour destiné au repos de l'équipage), par un navire belligérant, transforme ce port en base d'opérations, il poursuivait ainsi :

« Les seules exceptions que l'on devrait faire aux
« principes rapportés ci-dessus, ce sont les cas où des
« considérations d'humanité prennent le dessus, les
« cas de mauvais état de la mer, les avaries causées
« par les dangers de la mer, etc... Le fait que la quan-
« tité de charbon est limitée par les législations de
« plusieurs pays dans la mesure nécessaire pour at-
« teindre leur propre port national ne fait qu'accen-
« tuer l'idée d'asile humanitaire qui justifie ces ex-
« ceptions... (2). »

Ainsi s'expliquent les tolérances restreintes que laissent subsister les propositions anglaises et japonaises ; les réparations seront autorisées, mais elles ne seront pas permises aux navires qui se rendent sur le théâtre des opérations (3), ni pour les avaries causées par le combat (4), ni au-delà de ce qui est nécessaire à la sécurité de la navigation (5) ; le séjour ne sera point permis au-delà de vingt-quatre heures (6),

(1) A. et D. III, p. 633.

(2) A. et D. III, p. 461.

(3) Art. 5 japonais.

(4) Art. 19 anglais.

(5) Art. 4 japonais ; art. 19 anglais.

(6) Art. 12 et 14 anglais ; Art. 2 japonais.

sauf en cas de mauvais état de la mer : le ravitaillement en combustible ne sera licite que dans la mesure strictement indispensable pour permettre aux navires de regagner leurs pays (1), et le renouvellement en sera interdit pendant un délai de trois mois. Les tolérances sont entourées d'un réseau de conditions serrées, précises, arbitraires parfois, mais rigoureuses toujours, qui ne leur permettent point de dégénérer en abus. S'il en était autrement, la présomption établie par la thèse anglo-japonaise perdrait toute sa rigueur ; l'humanité ferait échec à la neutralité.

Pour présenter en bref la notion de base d'opérations, telle qu'elle fut comprise par les délégués de la Grande-Bretagne et du Japon à la deuxième conférence de La Haye, il faudrait dire : On entend par base d'opérations tout port neutre où un vaisseau de guerre belligérant entre, séjourne et se ravitaille, en dehors des cas, limitativement déterminés, où son admission, son séjour et son ravitaillement sont justifiés par une raison d'humanité.

Une fois ce principe posé, les conséquences rigoureuses, les règles restrictives soutenues par l'Angleterre et le Japon ne peuvent plus étonner ; si, en dehors de quelques cas très rares, tout usage d'un port neutre constitue ce port en base d'opérations, on est logiquement conduit à limiter le plus sévèrement possible les emplois qu'un vaisseau belligérant peut faire d'un port neutre.

On constitue ainsi une doctrine très cohérente, très fortement liée, d'un aspect très scientifique et très pro-

(1) Art. 4 et 5 japonais ; Art. 17 anglais.

pre à impressionner les intelligences, très rigide aussi et très sévère, tant à l'égard des belligérants qu'à l'égard des neutres, obligés d'adopter à l'égard des nations en lutte une attitude, non seulement d'entière impartialité, mais aussi d'abstention presque complète.

SECTION II

LES ORIGINES DE LA NOTION ANGLAISE DE BASE D'OPÉRATIONS

I. — *L'arbitrage de Genève (1872)*

Cette théorie si rigide, si sévère, aux contours si précis, aux arêtes si nettes, il ne faudrait pas la croire sortie toute armée du cerveau d'un théoricien. Son apparition a répondu à une transformation profonde dans la technique de la navigation maritime : la substitution de la vapeur au vent comme force motrice, d'un élément de quantité limitée, susceptible d'appropriation, à une force naturelle indéfinie, non appropriable, l'obligation qui en résultait de recourir fréquemment à des ports pour renouveler le combustible, condition de l'existence du navire, tels étaient les éléments du problème nouveau que le droit de la guerre allait avoir à résoudre.

Dès ses origines, il fut posé avec une acuité singulière. Dans le grand conflit qui, au milieu du XIX^e siècle, mit aux prises les Etats de l'Union américaine, et qui vit, pour la première fois, l'application très large

de la vapeur à la marine militaire, on assiste à ce spectacle, en apparence étrange et paradoxal, d'un belligérant dont tous les ports sont bloqués par son adversaire, et qui, néanmoins, lance, équipe et arme des navires, parvient à les maintenir sur mer, à les fournir d'hommes, de vivres, de combustible, et tout cela grâce aux ports neutres, plus précisément grâce aux ports anglais.

Les récriminations éclatèrent, vives, amères, de la part des Etats du Nord qui se jugeaient lésés par la conduite de la couronne britannique; des négociations s'engagèrent entre les gouvernements de Washington et de Londres, qui aboutirent au traité de Washington du 8 mai 1871 ; les deux nations s'en remettaient à un tribunal arbitral, dont le lieu de réunion serait Genève, du soin de résoudre tous les conflits que la guerre de Sécession avait soulevés entre elles.

Le traité de Washington, en instituant le tribunal arbitral, avait posé en même temps, dans son article 6, trois règles d'après lesquelles le tribunal aurait à se prononcer. De ces trois règles, devenues célèbres sous le nom de *Règles de Washington*, aucune ne visait expressément la question du combustible.

Ce fut le premier exposé présenté au tribunal d'arbitrage par les Etats-Unis, le 15 décembre 1871, qui rattache la question de fournitures de charbon aux règles du traité de la façon suivante :

« La deuxième règle du traité, dit cet exposé (1),
« prévoit qu'un gouvernement neutre ne doit pas per-
« mettre ou souffrir qu'un belligérant se serve de ses

(1) *Papers*, tome I, p. 70 et 71.

« ports ou eaux comme d'une base d'opérations navales contre l'autre....

« Aucun acte ne doit être fait qui transforme le port neutre en base d'opérations. Des munitions de guerre et des approvisionnements militaires pour des croiseurs ne peuvent être donnés; du charbon ne peut y être accumulé pour fournir aux ravitaillements successifs d'un même navire, et ne peut être fourni et obtenu dans des ravitaillements successifs... Les réparations que l'humanité demande peuvent être accordées, mais aucune ne doit ajouter à la force et à la valeur du navire au-delà de ce qui est absolument nécessaire pour gagner le plus proche de ses ports. »

La question était posée ; allait-on garder la notion ancienne de base d'opérations, ou allait-on, les conditions de la guerre navale étant totalement modifiées par l'introduction de la machine à vapeur, appliquer cette notion aux usages nouveaux que le navire de guerre était appelé à faire des ports neutres? De la réponse à cette question, tout l'avenir de l'hospitalité maritime allait dépendre, et tout le Droit de la guerre maritime pouvait, par elle, se trouver modifié. Le contre-exposé anglais le faisait très justement remarquer (1) :

« L'expression sur laquelle s'appuient les Etats-Unis (base d'opérations) appartient à une catégorie de mots communément employés par les publicis-

(1) Counter-Case presented on the part of the Government of her Britannic Majesty to the tribunal of Arbitration, *Papers*, II, p. 222.

« tes, qui, pour essayer de définir les devoirs de la
« neutralité, se servent habituellement de ces mots ou
« d'autres équivalents, et de sens non moins exten-
« sif... Que ces expressions n'ont pas reçu autrefois
« l'interprétation que les Etats-Unis voudraient leur
« donner est certain. Savoir si elles doivent la rece-
« voir à l'avenir est une question qui intéresse, non
« seulement la Grande-Bretagne, mais toutes les au-
« tres puissances qui peuvent, à l'avenir, se trouver
« neutres dans une guerre maritime. »

Quelle était donc cette conception ancienne de la base d'opérations?

L'argument présenté au tribunal, par sir Roundell Palmer, conseil de la Grande-Bretagne (1), et l'opinion de sir Alexandre Cockburn, arbitre désigné par l'Angleterre (2), la rappellent avec insistance. On pourrait la résumer ainsi:

Il y a base d'opérations quand il y a usage du port neutre préalable à un acte hostile, et tel qu'il fait pour ainsi dire corps avec cet acte; ce sera, par exemple, le fait de se tenir au guet dans les eaux neutres, pour surprendre les navires ennemis, ou encore le fait, pour un navire qui se trouve dans les eaux territoriales neutres, d'envoyer ses embarcations capturer les navires de commerce qui passent dans la haute mer. En un mot, un port neutre est une base d'opérations quand un acte hostile y est commencé ; par ailleurs, sur le sens de cette expression « acte hostile », il ne peut y avoir de doute : un ravitaillement n'est

(1) Argument of sir Roundell Palmer, *Papers*, III, pp. 433 et sq

(2) *Papers*, IV, pp. 418 et sq.

pas un acte hostile ; une prise, une croisière le sont.

Et les citations viennent à la rescousse; elles se pressent en rangs serrés. C'est Kent, déclarant que si, « aucun usage du territoire neutre, pour un but de « guerre, ne peut être permis... cependant cette « prohibition ne s'étend pas à des usages et des objets « éloignés, tels que de procurer des provisions et « d'autres articles innocents »; et Kent insiste en ces termes : « ...On ne doit pas autoriser que des actes « hostiles de guerre prennent leur origine sur le sol « neutre. Un acte d'hostilité ne doit pas être com- « mencé sur le sol neutre. Aucune mesure ne doit être « prise qui conduirait à une violence immédiate » (1). Et, par exemple, un Etat neutre ne doit pas permettre à un navire de guerre de rester caché dans ses eaux, « et d'attendre le moment favorable pour une pro- « chaine attaque. Ce serait faire du pays neutre un « auxiliaire direct pour la guerre, et pour la commo- « dité et l'appui d'une partie » (2).

C'est Heffter, établissant que « le respect dû aux « mers territoriales neutres ne se borne pas à l'abs- « tention absolue de tout acte d'hostilité ; il s'étend « également aux faits qui préparent immédiatement « ces actes. Ainsi une flotte, un navire de guerre, un « armateur, ne sauraient, sans commettre une viola- « tion de territoire, s'établir sur un point quelconque « de cette mer pour épier le passage des bâtiments, « soit de guerre, soit marchands, de l'ennemi, ou les

(1) Kent, *Commentaries*, I, p. 118. Cité par sir Roundell Palmer, *Papers*, III, p. 433.

(2) Kent, *op. cit.*, p. 120, *Papers*, III, p. 434.

« navires neutres, encore qu'ils sortent de leur re-
« traite pour aller les attaquer hors des limites de la
« juridiction neutre » (1).

C'est Hautefeuille, soutenant que « les vaisseaux
« admis peuvent acheter les vivres qui leur sont né-
« cessaires, réparer les avaries faites... puis sortir
« librement pour livrer de nouveaux combats » 2).

Et de ces témoignages, les deux juristes anglais
s'autorisent pour conclure que les approvisionne-
ments pris dans un port neutre ne peuvent jamais
donner à un port neutre le caractère de base d'opéra-
tions. « Aucun de ces exemples donnés (par Heffter)
« écrit sir Alexandre Cockburn, ne donne le plus
« faible renseignement sur le cas d'un vaisseau qui,
« tandis qu'il croise contre des vaisseaux ennemis,
« entre dans un port, et après avoir obtenu les appro-
« visionnements nécessaires, poursuit de nouveau sa
« course (3). »

Et sir Roundell Palmer déclare plus catégorique-
ment : « Le lien entre l'acte fait sur le territoire neu-
« tre et l'opération hostile qui est actuellement exé-
« cutée en dehors de lui doit (pour être prohibé) être
« immédiat, c'est-à-dire qu'ils doivent être reliés di-
« rectement et immédiatement l'un avec l'autre.

(1) Heffter, *Droit international*, p. 275. Cité par Cockburn, *Papers*, IV, p. 422.

(2) Hautefeuille, *Droits et devoirs*, tome I, p. 437. *Papers*, IV, p. 419. Les exposés de sir Roundell Palmer et de sir Al. Cockburn contiennent encore d'autres citations empruntées à Hautefeuille, Ortolan, Pistoys et Duverdy. — Voir *Papers*, III, pp. 434 et 435, et IV, pp. 419, 422, 423.

(3) Cockburn, *loc. cit.*, p. 423.

« Quand un croiseur se sert d'un port neutre pour
« surprendre un ennemi, ou l'emploie comme un
« poste d'où il peut s'emparer de navires qui pas-
« sent, le lien est immédiat. Mais si un croiseur a
« obtenu des provisions, de la toile à voiles, du com-
« bustible, un nouveau mât ou une nouvelle plaque
« de chaudière, le lien entre cela et une capture sub-
« séquente qu'il peut faire n'est pas « immédiat »,
« mais, selon l'expression de lord Stowell, cité par
« Kent, Wheaton et d'autres écrivains, « éloigné (1). »

C'était nier que l'application de la vapeur à la marine de guerre et la nécessité des ravitaillements fréquents en combustible qui en résultent, eussent pour conséquences de poser un problème nouveau. Et cependant, presque tout le monde, à Genève, avait l'impression que ce problème se posait; et sir Alex. Cockburn lui-même, dans un passage de son exposé, laisse voir qu'il en avait conscience (2); mais qu'était-il au juste, on ne savait. Et l'incertitude où l'on était se trahit par les hésitations, les obscurités de la théorie qu'on essaye d'échafauder, par les contradictions aussi que l'on y rencontre (3).

(1) *Papers*, III, p. 434.

(2) Voir *Papers*, IV, p. 423.

(3) Cf. par exemple, The argument of M. Evarts, one of the counsels of the United States, *Papers* III. Au débat de son exposé Mr Evarts déclare que les conditions ordinaires de l'aptitude à tenir la mer ou à continuer une croisière justifient un recours aux ports neutres; plus loin, il condamne le *Shenandoah*, croiseur confédéré qui prit du charbon à Melbourne pour croiser dans les mers du Sud. — Et sir Al. Cockburn, après avoir, dans un passage que j'ai reproduit plus haut, nié que le ravitaillement en combustible put rentrer dans la notion de base d'opérations, laisse échap-

On chercha une théorie nouvelle que la deuxième Règle de Washington semblait proposer ; mais en établissant cette théorie, on ne put s'empêcher de se ressouvenir des idées anciennes, du lien direct, immédiat, qui était nécessaire, d'après les anciens auteurs, entre l'acte hostile et l'usage des territoires neutres ; et de là des ambiguïtés, des tâtonnements qui aboutirent finalement à une formule imprécise.

Cette idée d'un lien direct et immédiat, on la sent peser sur toutes les argumentations.

Il semblerait trop hardi, trop téméraire à la plupart des conseils et des arbitres de proposer le refus pur et simple du charbon aux navires de guerre un seul a osé l'insinuer, c'est M. Adams, l'arbitre désigné par les Etats-Unis. « La conduite la plus sûre, dit-il « dans son exposé... serait de refuser absolument d'ap-
« provisionner les vaisseaux d'aucun des belligé-
« rants, si ce n'est en cas de détresse ». Encore s'empresse-t-il de déclarer qu' « une telle conduite ne
« manquerait pas d'être regardée comme égoïste, illi-
« bérale, méchante par tout belligérant », et qu'elle conduirait à des conséquences dangereuses (1).

per cet aveu, qui montre combien était grande l'incertitude des esprits : « Si l'on demandait à un officier de l'armée ou de la « marine, si un vaisseau entrant simplement dans un port pour « charbonner, et ensuite reprenant de nouveau la mer, avec la « possibilité d'une expédition particulière de guerre, mais sans « aucune idée de revenir dans les trois mois suivants, peut être « considéré comme faisant de ce port une « base d'opérations », il « rirait certainement de la simplicité de la question. » (*Papers*, IV, p. 423).

(1) *Papers*, IV, p. 148. Voici le passage tout entier : « ...une telle « conduite ne manquerait pas d'être regardée comme égoïste, anti-

Mais ses collègues et les conseils n'ont pas tant de hardiesse ; Mr Evarts, l'un des conseils des Etats-Unis, condamne le ravitaillement en charbon dans les seuls cas où il résulte d'un plan concerté par le belligérant d'utiliser le port neutre en vue de ses opérations de guerre ; mais ce ravitaillement, exécuté pour parer à l'épuisement du combustible nécessaire à un voyage, ne peut être condamné (1).

Et le comte Sclopis, président du tribunal d'arbitrage, déclare de même : « Je ne dirai pas que le
« simple fait d'avoir alloué une quantité de charbon
« plus forte que celle nécessaire aux vaisseaux pour

« libérale, méchante par tout belligérant. Elle conduirait inévita-
« blement à l'acquisition et à l'établissement de positions sembla-
« bles pour elles-mêmes, par toutes les puissances maritimes, pour
« se garder avec un égal exclusivisme ; et elle les entraînerait
« dans des dépenses énormes et continuelles pour subvenir à des
« circonstances rares ».

(1) Cas du *Nashville*. (Le *Nashville*, croiseur confédéré s'échappa du port sudiste de Charleston, avec la quantité de combustible strictement nécessaire pour gagner les îles anglaises des Bermudes ; là, il s'approvisionna complètement pour gagner Southampton). M. Evarts apprécie en ces termes le cas du *Nashville* : « Cela n'a
« rien à faire avec une idée d'asile en cas de détresse, ou de ravi-
« taillement en moyens de reprendre la mer pour un voyage
« interrompu par l'épuisement des ressources dont le navire s'était
« originairement pourvu. Ce fut un plan délibéré, quand l'opéra-
« tion navale fut méditée et décidée, d'user des ports neutres
« comme base d'opérations. » (*Papers*, III, p. 461). Et plus loin, il s'exprime ainsi : « Quand un grief surgit, il doit être jugé en tenant
« compte de tous les faits et circonstances, pour savoir s'il tombe
« dans l'abus de l'hospitalité, ou s'il s'agit d'un recours analogue
« à une base d'opérations, c'est-à-dire si toute l'affaire, dans tous
« ses traits, se rattache à un usage concerté et délibéré... par le
« belligérant ». (*Papers*, tome III, p. 464).

« regagner le port de leur pays le plus voisin cons-
« titue à lui seul un grief suffisant pour donner lieu
« à une indemnité (1). »

Ce qu'il faut rechercher, ce qu'il faut examiner, c'est le lien qui, dans chaque espèce, rattache le ravitaillement en combustible aux actes hostiles qui l'ont suivi. Si, d'après l'examen des circonstances, ce lien se trouve immédiat, direct, on se trouve, de par le fait du ravitaillement en combustible, en présence d'une base d'opérations ; si, au contraire, le lien est lâche, le ravitaillement n'est pas retenu.

C'était l'idée que suggérait M. Evarts, quand il condamnait le ravitaillement en charbon (2) qui se rattachait à un plan concerté par le belligérant.

Telle était également la pensée du comte Slopis :
« Si cet excédent de proportion dans l'approvisionne-
« ment de charbon (3), dit-il, vient se joindre à d'au-
« tres circonstances qui marquent qu'on s'en est servi
« comme d'une véritable *res hostilis*, alors, il y a in-
« fraction à la deuxième règle de l'article 6 du traité. »
Et il précise sa pensée en ces termes : « Aussi, lors-
« que je vois, par exemple, la *Florida* et le *Shenan-*
« *doah* choisir pour leur champ d'action, l'un, l'es-
« pace de mer qui est entre l'archipel des îles Baha-
« mas et les Bermudes, pour y croiser à son aise ;
« l'autre, Melbourne et la baie de Hobson, avec le des-
« sein, exécuté immédiatement après, de se rendre

(1) *Papers*, IV, p. 74.

(2) Voir le passage cité *suprà*.

(3) Il vient de dire que l'octroi d'une quantité de charbon plus grande que la quantité nécessaire pour regagner le port le plus proche n'est pas condamnable.

« dans les mers Arctiques pour y attaquer les balei-
« niers, je ne puis m'empêcher de considérer les char-
« gements de charbon en quantité analogue au be-
« soin de ces expéditions comme des infractions à la
« deuxième règle de l'article 6 (1). »

Telle est bien aussi la pensée de M. Adams : « Le
« subside de charbon, écrit-il, n'implique aucune res-
« ponsabilité du neutre, quand il est fait en réponse
« à une demande présentée de bonne foi dans le sim-
« ple but de satisfaire à un dessein légitime ouverte-
« ment communiqué.

« D'autre part, le même subside implique une res-
« ponsabilité si on peut démontrer que la concession
« a été faite, tacitement ou par entente, en vue d'ai-
« der ou achever l'exécution d'un acte hostile (2). »

Ainsi, ce n'est pas une théorie nouvelle qu'on forge, on se contente d'élargir une notion ancienne. Le territoire neutre ne doit pas servir à préparer un acte hostile ; on prohibera le ravitaillement en combustible dans la mesure où il servira à la préparation d'un acte hostile. Le ravitaillement en combustible n'est pas interdit en lui-même ; par lui-même non plus, il ne rentre pas dans la notion de base d'opérations. Ce qui le rend tel, ce sont les circonstances qui l'entourent, et qui montrent en lui ce qui est l'essence de la base d'opérations, c'est-à-dire le lien intime avec un agissement hostile.

(1) *Papers*, IV, p. 74. — Voir les développements et l'opinion du comte Sclopis à propos du *Florida* et du *Shenandoah*, *ib.*, pp. 90 et 94.

(2) *Papers*, IV, p. 149.

C'est ce que dira la sentence : « Attendu que pour
« donner à tous approvisionnements de charbon un
« caractère incompatible avec la deuxième règle, pro-
« hibant l'usage des ports ou des eaux neutres comme
« base d'opérations navales pour un belligérant, il est
« nécessaire que les dits approvisionnements se rat-
« tachent à des circonstances spéciales de temps, de
« personnes ou de lieu, qui peuvent se combiner pour
« leur donner ce caractère. »

Mais pour bien comprendre la portée de la sentence de Washington, il faut rapprocher ce principe général des applications qui en furent faites. Or, si nous examinons les cas où la culpabilité de l'Angleterre fut reconnue par les arbitres, nous voyons que, pour deux croiseurs confédérés, le *Florida* et le *Shenandoah*, il y eut une condamnation prononcée au nom de la deuxième règle du traité de Washington. Pour le premier, parmi les griefs qui furent retenus, on trouve ses réapprovisionnements successifs, qui lui permirent d'opérer plusieurs prises (1). Pour le second, ce sont les faits de son séjour à Melbourne, faits parmi lesquels il faut relever la prise de combustible en quantité suffisante pour croiser dans les mers Arctiques (2).

Ainsi, les circonstances qui sont de nature à faire voir dans le ravitaillement en combustible un cas de base d'opérations, c'est le lien entre ce ravitaillement et des actes hostiles consécutifs.

Il ne faut d'ailleurs pas s'étonner que le tribunal

(1) Voir opinion du comte Sclopis, *Papers*, IV, p. 94.

(2) Voir la sentence du Tribunal, *Papers*, IV, p. 50-52.

de Genève n'ait pas plus nettement marqué sa doctrine ; le problème était nouveau ; il ne se présentait pas dans toute sa simplicité ; dans bien des cas, l'Angleterre avait à répondre, non seulement du ravitaillement des croiseurs confédérés, mais, chose bien plus grave, de leur équipement et de leur armement ; ces circonstances ont permis aux arbitres de ne pas résoudre le problème de la base d'opérations.

Mais le principe qu'ils avaient établi n'en devait pas moins porter ses conséquences. Ils avaient déclaré que l'ancienne notion de base d'opérations pouvait s'élargir jusqu'à englober les ravitaillements de combustible lorsqu'ils se rattachent à des actes de guerre. C'est ce principe dont la doctrine anglaise va s'emparer et qu'elle va développer pendant la guerre russo-japonaise.

Comment y est-elle arrivée ? C'est ce qu'il me reste à montrer.

II. — *La guerre russo-japonaise*

Le grand conflit qui mit aux prises, il y aura bientôt dix ans, la Russie et le Japon, devait amener, dans la doctrine anglaise, un élargissement nouveau de la notion de base d'opérations.

Le Tribunal de Genève s'était borné à déclarer que la notion de base d'opérations pouvait s'appliquer au ravitaillement en combustible, quand ce ravitaillement a un lien avec l'achèvement ou l'exécution d'actes hostiles. Mais il n'avait pas indiqué la réglementation qu'il serait préférable aux neutres d'adopter ; il s'était contenté de remplir sa mission, de juger les

espèces qui lui étaient présentées, de condamner l'Angleterre quand les faits montraient qu'à un ravitaillement de charbon, avaient succédé des actes hostiles ; mais il n'avait pas dit — et ce n'était pas son rôle — comment le neutre pouvait se mettre à l'abri des responsabilités qui avaient frappé l'Angleterre.

Et celle-ci en avait conclu que le plus sûr était pour elle de s'en tenir aux dispositions de son règlement de 1862 et à limiter à la fois la durée du séjour et la quantité de charbon accordée. Par là, elle mettait sa responsabilité de neutre à couvert ; elle réduisait l'usage de ses ports autant qu'il se pouvait sans les fermer totalement ; et elle pouvait espérer, particulièrement en ce qui concerne le combustible, que la règle du port national le plus proche et la règle de l'intervalle de trois mois entre deux ravitaillements empêcheraient d'utiliser ses ports pour une opération de guerre.

Mais voici que les faits allaient montrer l'inefficacité même de ces règles et que l'Angleterre allait être amenée à se demander si la neutralité stricte n'exigeait pas le refus presque total du combustible aux navires belligérants, et n'appelait pas une conception plus extensive, plus compréhensive de la base d'opérations.

Je rappelle brièvement les faits ; ils sont trop connus pour qu'il soit nécessaire d'y insister longuement (1).

La Russie, voulant essayer d'enlever au Japon la

(1) Voir Gaborit, *Questions de neutralité soulevées par la guerre russo-japonaise*, thèse, Paris 1906, p. 186 et s.

domination des mers d'Asie, qui permettait aux armées nippones en Mandchourie de recevoir les approvisionnements et les renforts qui leur étaient nécessaires, forma le projet d'envoyer en Extrême-Orient ceux de ses navires qui se trouvaient dans ses ports d'Europe. L'exécution d'un tel projet était absolument impossible sans le secours des ports neutres, le passage d'une flotte de guerre par l'Océan Arctique étant une entreprise impossible à réaliser ; et la Russie n'ayant, entre ses ports de la Baltique, d'où devaient partir ses navires et ses ports d'Extrême-Orient, Vladivostock ou Port-Arthur, aucun point de relâche, aucune station navale, aucun dépôt de charbon qui pût se réclamer d'elle et s'abriter de son pavillon.

Or, il était évident qu'une telle entreprise constituait, au premier chef, une opération de guerre, qui pouvait être d'une extrême importance pour la suite des hostilités.

Comme le dit très justement M. Nagaoka, « on ne « saurait, à notre sens, assimiler la flotte russe de la « Baltique à des navires de guerre isolés, cherchant « à regagner des ports de leur nationalité. Par la « nature même de sa navigation et par son but, qui « était de se rendre en Extrême-Orient pour y prendre part à des combats, elle constituait une véritable expédition hostile (1). » Les neutres en permettant à l'escadre de la Baltique d'utiliser leurs ports pour séjourner, pour se réparer et surtout pour re-

(1) Nagaoka, *La guerre russo-japonaise au point de vue du Droit international*, in R. G. D. I. P., 1905, p. 627.

prendre du charbon, ce sans quoi son voyage eût été promptement interrompu, n'aidaient-ils pas à l'exécution d'un acte de guerre, d'une opération stratégique ? ne violaient-ils pas la neutralité ?

Tel était le problème qui préoccupait un des juristes les plus réputés d'Angleterre, M. T. J. Lawrence, dans un ouvrage qui parut au cours de la guerre russo-japonaise et dont le titre : *War and neutrality in the Far East*, montre assez la nature des problèmes qui y sont agités. Il se préoccupait de l'usage que les belligérants pourront faire des ports neutres et, particulièrement, des ravitaillements en combustible qu'ils pourront y opérer. Il ne pouvait se dissimuler que le rôle du combustible, dans la guerre navale, devient de plus en plus important, et que sa part, dans la valeur militaire d'un navire de guerre est très grande. « Sans lui, disait-il, le navire est une souche inutile. Il « est aussi essentiel au combat que les munitions (1) et « beaucoup plus essentiel pour la chasse et la fuite. »

(1) Il y a peut-être quelque exagération dans cette formule. Cependant, il est nécessaire de remarquer qu'un navire de guerre, sans combustible n'est plus très propre à la bataille. Immobile, paralysé, il est forcé d'attendre que ses adversaires se présentent d'une manière favorable pour leur envoyer ses bordées ; il ne peut rien faire pour éviter leurs attaques. « Un navire de guerre qui n'a plus de charbon, s'il ne peut plus attaquer, peut encore se défendre », écrit M. de Lapradelle (R. G. D. I. P. 1904, p. 551). C'est vrai, mais il faut bien avouer qu'il ne peut se défendre que très mal, et que mieux vaudrait pour lui avoir épuisé tous ses projectiles, et avoir encore intacte sa provision de charbon ; il pourrait au moins se soustraire par la fuite à la destruction totale, que son immobilité forcée ne lui permettra pas d'éviter. Je reviendrai plus loin sur cette question.

L'essence de la neutralité n'exige-t-elle pas que les neutres refusent toute aide aux navires belligérants ? Ne devrait-on pas, par conséquent, aboutir à la prohibition totale du ravitaillement en combustible des navires belligérants en port neutre ? Mais comment démontrer que là est la vérité ?

« La présente guerre, dit-il, nous donnera une leçon
« de choses pour illustrer cette grande vérité d'une
« manière plus vivante et convaincante. » Et cette
leçon de choses, c'est le voyage de l'escadre de la Baltique qui la fournit.

En effet, remarque M. Lawrence, ce voyage, qui ne peut s'accomplir sans le secours des ports neutres, n'exige pas que les navires russes se ravitaillent plusieurs fois dans les ports d'une même nation. « Ces
« navires peuvent charbonner d'abord à quelques
« ports anglais, ensuite dans une rade espagnole, puis
« à Port-Saïd, qui relève de l'Egypte ; à Djibouti, qui
« est français ; à Achin, qui appartient à la Hollande ;
« et à Canton, en Chine (1). » Ainsi, en utilisant une seule fois les ports de chaque nation neutre, mais aussi « en usant pleinement des facilités offertes par
« les neutres, la Russie peut contourner la plus grande
« partie des deux continents, et lancer contre son
« ennemi une grande force navale, tandis que si elle
« avait à se fier uniquement à ses propres ressour-
« ces, la flotte en question ne pourrait franchir les
« plusieurs centaines de milles qui la séparent de son
« ennemi (2). »

(1) Lawrence, op. cit., p. 127.

(2) Lawrence, op. cit., p. 128.

Et cette aide si importante, si efficace, les neutres la fournissent à la Russie sans violer aucun des principes de neutralité alors reconnus. « A moins de dire « que le ravitaillement en charbon est interdit quand « il doit servir pour gagner le théâtre des hostilités à « une flotte qui ne le pourrait pas autrement, écrit le « maître anglais, aucune règle de Droit international « n'est enfreinte, et même les réglementations anglaises les plus strictes ne sont pas violées. » Et il conclut par ces paroles frappantes : « Evidemment, « il y a là un cas de *summum jus somma injuria*. « Sous les formes de la loi, l'esprit de la neutralité « est violé (1). »

La conséquence ?... c'est que, pour éviter ces cas où le respect apparent et formel de la loi aboutit à sa violation réelle, une seule règle aurait quelque efficacité : ce serait le refus total du charbon (2).

(1) Lawrence, op. cit. p. 129.

(2) Il n'est pas sans intérêt de voir combien, chez Lawrence, les vues patriotiques se mêlent intimement aux considérations scientifiques. « Sans aucun doute, écrit-il plus loin, nos intérêts seraient « servis par une prohibition complète, si elle était générale... « Comme nous sommes mieux pourvus de stations de charbon que « toute autre puissance... nous ne pourrions manquer de bénéficier « d'un changement qui rendrait les navires de guerre dépendants « de leurs propres ports... pour obtenir du charbon. D'autre part, « nous avons plus à perdre que d'autres Etats au système actuel. » (Lawrence, op. cit., p. 130).

Dans la dernière édition (1911) de son ouvrage : *Principes of International Law*, Lawrence maintient sa thèse de refus total de charbon (p. 645). « La seule règle qui serait conforme à une stricte « considération de ce principe essentiel qu'aucune aide ne doit « être donnée aux belligérants est une règle qui reconnaîtrait que « le charbon est une munition de guerre aussi bien que les car- « touches bien qu'il soit aussi susceptible d'usages pacifiques, et

Telle était l'attitude de la doctrine anglaise. Et la pratique s'orientait dans le même sens.

Je ne fais que mentionner la proclamation khédiviale du 12 février 1904 ; si elle n'émane pas directement du gouvernement anglais, on ne peut douter qu'elle n'ait été inspirée par l'Angleterre (1). En exigeant du commandant de tout navire belligérant qui viendrait se ravitailler dans le port égyptien l'engagement de se rendre par la route directe à son port national le plus voisin (2), elle marquait une conscience plus grande de la responsabilité du neutre, une vue plus nette de ce fait que le charbon, accordé à un navire de guerre belligérant, doit être présumé destiné à permettre des actes hostiles, et que, par suite, son octroi doit être surveillé de très près par le neutre.

J'en arrive tout de suite à l'acte capital, à celui qui a eu le plus grand retentissement : je veux dire la proclamation du gouverneur de Malte, en date du 12 août 1904 (3). Cette proclamation rappelle d'abord que la proclamation maltaise du 12 février 1904, dont l'article 3 reproduisait les règles anglaises traditionnelles du port le plus proche et du délai de trois mois, reposait sur « le principe que les navires belligérants « étaient admis dans les ports neutres, en considération des exigences de la vie sur mer et de l'hospi-

« qui, en conséquence, interdirait d'en accorder dans les ports neutres. »

(1) Lawrence, *Principles* (4^e édition) p. 644. « L'Egypte, indubitablement à l'instigation de la Grande-Bretagne... »

(2) Voir le texte in R. G. D. I. P. 1904, Doc. p. 11.

(3) R. G. D. I. P. 1904, p. 547, note 2.

« talité qu'on a coutume d'accorder aux navires des
« puissances amies. »

Mais — continue la proclamation — « ce principe
« ne s'applique pas au cas où il s'agit de mettre les
« vaisseaux de guerre belligérants en état d'utiliser
« les ports neutres, directement en vue d'opérations
« hostiles. »

J'ai tenu à reproduire ces quelques lignes parce que, à mon avis, elles indiquent nettement, tout au moins, l'esprit dont procède la proclamation maltaise. Les principes qui la soutiennent peuvent ainsi se résumer : Le ravitaillement en charbon n'est pas toujours un acte répréhensible ; mais, dans certaines occasions, il a un lien trop direct avec l'accomplissement d'actes hostiles pour que le neutre puisse le laisser exécuter.

C'est le raisonnement que nous avons déjà rencontré à l'arbitrage de Genève, mais transposé : à Genève, on déclarait que le ravitaillement libre n'était point en lui-même coupable, mais que, dans certains cas, le neutre était astreint à le limiter ; la proclamation de Malte, elle, proclame que même le ravitaillement limité peut engager la responsabilité du neutre, et que, parfois, un refus total s'impose. Mais, des deux côtés, ce qu'on invoque pour condamner le ravitaillement, c'est le lien direct entre ce ravitaillement et une opération de guerre ; la proclamation maltaise n'est que l'épanouissement de la théorie admise à Genève.

De ces prémices, la proclamation maltaise tire des prohibitions qui s'appliquent à deux cas :

Ne doit pas être autorisée à utiliser les ports anglais pour charbonner, soit du rivage, soit de char-

bonniers, soit de navires auxiliaires : en premier lieu, toute flotte belligérante qui prend comme destination le théâtre de la guerre ; en deuxième lieu, toute escadre qui se dirige « sur toute position ou toutes positions en cours de route dans le but d'intercepter les navires neutres soupçonnés de transporter de la contrebande de guerre. » Ces prohibitions s'appliquent également « aux vaisseaux de guerre isolés procédant « en vue des opérations de guerre, telles qu'elles ont « été ci-dessus définies. »

Et la proclamation s'achève par cette déclaration que les règles nouvelles ne s'appliquent pas aux vaisseaux paralysés par détresse de mer, qui bénéficient des dispositions anglaises traditionnelles.

C'était, en somme, et par une voie détournée, établir le refus total de combustible aux navires qui, de propos délibéré, et sans qu'une tempête les ait détournés de leur route, s'adressent au port neutre pour s'y ravitailler en combustible.

Le Tribunal de Genève avait décidé que le ravitaillement était coupable quand il se rattachait à une opération de guerre ; que, par là, le ravitaillement rentrait dans la notion plus générale de base d'opérations. La proclamation maltaise établissait que, 'en temps de guerre, les mouvements d'un navire appartenant à une marine belligérante se rattachent normalement à des opérations de guerre, et que, par suite, tout emploi des ports neutres qui faciliterait ces mouvements doit être condamné.

Le Tribunal de Genève avait admis que le ravitaillement ne faisait d'un port neutre une base d'opérations qu'exceptionnellement ; la proclamation mal-

taise, partant du même principe et poussant jusqu'au bout ses conséquences logiques, déclarait que le ravitaillement devait être présumé servir à des opérations de guerre (1), et montrait l'insuffisance des règles anglaises traditionnelles qui s'attachent seulement à la quantité de combustible délivré, et au délai écoulé entre deux ravitaillements.

Les règles anglaises traditionnelles s'attachaient au respect de la forme ; la proclamation maltaise voulait que la neutralité fut sauvegardée dans son esprit.

Par elle, les grandes lignes de la théorie soutenue à La Haye par les délégués de l'Angleterre et du Japon sont désormais fixées. La proclamation maltaise, dont le but était d'empêcher les navires de guerre belligérants d'utiliser les ports neutres, directement, en vue d'opérations hostiles, contient par avance toutes les argumentations que soutiendront, en 1907, sir Ernest Satow et M. Keiroku Tsudzuki. En ne permettant le ravitaillement qu'aux navires paralysés par détresse de mer, elle a jeté les premières assises de la théorie anglaise actuelle de la base d'opérations.

1872, 1904, ce sont les deux grandes étapes de cette théorie. 1907 n'a fait que lui apporter sa construction systématique.

(1) Il faut remarquer que le Tribunal de Genève, rendant une sentence sur des faits déjà écoulés, pouvait se rendre compte si oui ou non, le ravitaillement en charbon opéré par les confédérés se rattachent à des opérations de guerre. Une puissance neutre, au contraire, légiférant pour prévenir tout abus dans son territoire, se trouve obligée d'établir une présomption. C'est ce qu'a fait la déclaration maltaise.

CHAPITRE DEUXIÈME

LES TENDANCES LIBÉRALES

Défendue par l'Allemagne, l'Italie et la Russie, cette thèse trouve sa première expression dans la proposition que la délégation russe soumit à la deuxième sous-commission au début de ses travaux. Ses traits principaux s'y retrouvent, et d'abord le souci qu'elle manifeste de la liberté et de l'indépendance des Etats neutres. On lit, en effet, dans l'article 1^{er} de cette proposition : « Les conditions de séjour des navires de « guerre des Etats belligérants dans les ports et eaux « neutres doivent être réglées en premier lieu sur la « base du respect des droits immuables de souve- « raineté des Etats neutres. »

Aussi la proposition ne se soucie-t-elle pas d'enchaîner les neutres par des règles strictes et précises : les vivres, combustibles, moyens de réparation, peuvent être accordés aux navires belligérants dans la mesure nécessaire à la subsistance de leur équipage ou à la continuation de leur navigation (art. 7) ; et l'article 4 proclame qu' « il appartient à l'Etat neutre de fixer « le délai de séjour à accorder aux bâtiments de « guerre des Etats belligérants dans les ports et eaux « territoriales appartenant à l'Etat neutre (1). »

Cette préoccupation de ne pas lier l'Etat neutre, de

(1) A. et D. III, annexe 48, p. 702.

ne pas l'astreindre à des obligations étroites, se retrouve dans la déclaration faite par M. Tcharykow à la troisième séance de la troisième sous-commission : « Les propositions dont la sous-commission
« est saisie, expriment, en effet, la demande que l'ac-
« cord à intervenir décharge les neutres de responsa-
« bilités lourdes et inutiles... qu'il consacre le respect
« par tout belligérant des droits souverains d'un Etat
« neutre ; enfin, que sa base soit précisément le res-
« pect de ces droits immuables.

« Pour répondre à ce besoin et à cette attente générale, il semble à la délégation de Russie qu'il est
« désirable en premier lieu d'établir les limites fixées
« dans lesquelles un Etat neutre devrait exercer ses
« droits dorénavant dans la matière en question (1). »

Dans cette proposition et dans cette déclaration, se trouvent les points essentiels de la thèse libérale. La souveraineté et l'indépendance des Etats neutres proclamés comme le principe fondamental en matière d'organisation du régime de la neutralité ; l'établissement, non, comme dans la thèse anglo-japonaise, de règles strictes, impératives, mais de simples limites, dans l'intérieur desquelles l'Etat neutre peut se mouvoir librement, voilà les traits saillants de la proposition et de la déclaration russes ; et ces traits se retrouvent dans les interventions des partisans de la thèse libérale à la Conférence de La Haye, dans les déclarations, les projets ou les amendements qui émanent des représentants de la Russie, de l'Italie ou de l'Allemagne.

(1) A. et D., III, p. 573.

Et tout d'abord, on y voit placé en première ligne le respect de la souveraineté et de l'indépendance des Etats neutres. Ce qu'il faut bien remarquer, c'est la portée que la thèse libérale donne à ce principe. Nulle part, en effet, les tenants de la tendance restrictive n'ont dit que ce principe leur paraissait quantité négligeable, bien au contraire ; et il faut relever les phrases suivantes prononcées par le délégué de la Grande-Bretagne, sir Ernest Satow, à la troisième séance de la deuxième sous-commission :

« Il nous incombe de reconnaître que les belligérants sont tenus de respecter le pouvoir souverain des neutres... C'est dans le but d'assurer aux neutres le respect de leurs droits que nous avons rédigé l'article 2 de notre projet, qui (est) l'expression de la pensée maîtresse de cette partie du droit international (1). »

Or, cet article 2 de la proposition anglaise, auquel renvoyait sir Ernest Satow, était ainsi conçu : « Tout belligérant est tenu de respecter la souveraineté d'un Etat neutre et de s'abstenir dans le territoire ou les eaux territoriales neutres de tout acte qui, s'il était commis avec la permission expresse du gouvernement neutre, constituerait un manquement de neutralité. »

Sans doute ; mais qu'on prenne bien garde aux termes de cette déclaration et de cet article. A quoi pense le délégué anglais ? Contre quelles atteintes veut-il protéger les droits et le pouvoir souverain des neutres ? Contre les atteintes qui proviennent du fait des

(1) A. et D., III, p. 571.

belligérants, contre les actes hostiles qui peuvent troubler la sécurité de l'Etat neutre, altérer la paix de ses ports et de ses eaux territoriales. Mais il ne s'agit de rien d'autre ; et il n'est surtout pas question de fléchir la rigueur du droit de la neutralité devant la souveraineté des Etats non-belligérants. Pour les partisans de la thèse restrictive, proclamer le respect de la souveraineté de l'Etat neutre, c'est simplement rappeler aux belligérants qu'ils ne doivent point entraîner les neutres malgré eux dans la guerre et qu'ils ne doivent point, par conséquent, commettre des actes de guerre dans la juridiction de l'Etat neutre. Mais cela ne veut pas dire que les règles de neutralité n'enchaîneront pas très étroitement la liberté de l'Etat neutre ; et, en étudiant par le détail les règles de la Conférence de La Haye, nous aurons l'occasion de voir jusqu'à quel point les Anglais et les Japonais ont essayé de réduire l'indépendance des Etats neutres.

Tout autre est la conception que les partisans de la thèse libérale se font de la souveraineté et de l'indépendance des Etats neutres, tout autres sont les conséquences qu'ils en tirent. Ce principe n'est pas seulement une garantie contre les actes hostiles que les belligérants pourraient commettre dans la juridiction de l'Etat neutre, mais il est aussi un obstacle au développement des obligations de la neutralité. Tandis que les délégués de la Grande-Bretagne et du Japon, par leurs déclarations, par leurs propositions et par leurs amendements restrictifs, semblaient dire : La neutralité prime la souveraineté ; en temps de guerre, la neutralité — et par conséquent l'obligation — est le droit commun ; la souveraineté — donc la liberté —

est l'exception ; les représentants de la thèse libérale tiennent un autre langage. Pour eux, le principe fondamental, essentiel, le fait initial est la souveraineté, l'indépendance de l'Etat neutre ; la neutralité et les obligations qui en résultent, constituent un fait secondaire qui doit se subordonner au premier. D'où il suit qu'un règlement de neutralité doit se renfermer dans la détermination des limites hors desquelles l'exercice de la souveraineté de l'Etat neutre cesserait d'être légitime ; d'où il suit aussi qu'un règlement de neutralité doit porter les atteintes les moins nombreuses possibles à la liberté de l'Etat neutre. Dans cette théorie, c'est la souveraineté qui est le droit commun ; la neutralité, l'exception.

Les déclarations par où se manifeste la thèse libérale sont peu nombreuses, mais significatives et confirment ce que nous venons de dire. La plus importante de toutes, celle qui affirme le plus énergiquement la liberté de l'Etat neutre, fut faite par le comte Tornielli, président de la troisième sous-commission, lorsqu'il ouvrit la discussion sur la réglementation de l'asile maritime :

« N'est-ce point une conception juridique surannée,
« dit-il, que celle... qui méconnaît, dans ces matières,
« le droit primordial des neutres de ne point être
« troublés chez eux par les querelles des autres ; con-
« ception qui, au lieu de reconnaître avant tout et par-
« tout à l'Etat le droit absolu de faire ses lois à sa
« guise, voudrait sanctionner pour les neutres une
« suite d'obligations ne naissant pour eux ni du fait
« ou du non-fait, ni du délit ou du quasi-délit (1). »

(1) A. et D., III p. 569.

On ne saurait affirmer plus énergiquement que la souveraineté et l'indépendance des Etats neutres sont un droit essentiel, qui ne saurait être touché par la guerre, et que les obligations de la neutralité doivent être par suite réduites au minimum.

Moins énergique, moins nette, mais encore significative est l'intervention du comte de Martens dans la quatrième séance de la troisième sous-commission. Les actes de la Conférence la résument ainsi :

« Il faut établir une limite entre les droits et les
« prétentions des belligérants et les obligations des
« neutres qui résultent de l'état de guerre.

« Ce sont les droits des neutres qui priment.

« Le neutre n'a qu'un seul devoir : c'est de ne point
« intervenir dans la guerre et de faire respecter sa
« souveraineté et son indépendance.

« Ces droits essentiels de l'Etat neutre ne sont nul-
« lement atteints par la guerre.

« Le point de départ (d'une réglementation de
« l'asile) doit être la souveraineté de l'Etat neutre
« dans ses ports et ses eaux territoriales (1). »

On peut relever des interventions identiques dans la discussion des projets soumis, soit à la deuxième sous-commission, soit à son Comité d'examen (2). C'est ainsi que lorsque la deuxième sous-commission, dans sa deuxième et sa quatrième séances, aborda la ques-

(1) A. et D., III, p. 590.

(2) Sans doute ces interventions n'ont pas une portée aussi générale que les deux précédentes. Elles se produisent à propos d'une discussion portant sur un point précis, et ne peuvent avoir une aussi grande envergure. Il n'en est pas moins intéressant de les relever, et par là de suivre les diverses manifestations de la thèse libérale.

tion de la durée du séjour dans les ports neutres, la délégation russe déclara : « qu'il importe dans cette « question, d'observer le principe général que M. de « Martens a exposé avec tant de clarté, c'est-à-dire le « respect de la souveraineté et de l'indépendance des « Etats neutres (1). »

Il faut encore relever l'intervention du représentant russe, M. de Tcharykow, dans la séance du comité d'examen du 28 septembre 1907. La délégation russe, toujours dans cette matière de la durée du séjour, avait proposé l'amendement suivant :

« A défaut d'autres dispositions de l'Etat neutre, il « est interdit aux navires belligérants de demeurer « dans les ports, les rades ou les eaux territoriales « dudit Etat au-delà du temps nécessaire pour com- « pléter les approvisionnements prévus à l'article 19 « ci-après (vivres et combustibles). Toutefois, lesdits « navires pourront séjourner vingt-quatre heures sans « que leur séjour ait besoin d'être motivé d'une façon « spéciale. »

M. de Tcharykow, en défendant cet amendement, y distingua deux parties : « Dans la première, dit-il, « on a voulu marquer le principe de la souveraineté « de l'Etat neutre, sa liberté pleine et entière de fixer « ses règles de neutralité (2). »

On retrouverait les mêmes idées dans la proposition russe relative au ravitaillement, faite dans la séance du Comité d'examen du 11 septembre ; cette propo-

(1) A. et D., III, p. 598.

(2) A. et D., III, p. 645 et 646.

sition, qui donnait au neutre le droit de suivre deux règles différentes pour le ravitaillement en combustible des navires belligérants, est basée sur l'idée que le neutre est libre de régler la question du ravitaillement, « l'existence de cette liberté de choix étant constatée par le présent accord. »

Toutes ces déclarations montrent d'une manière évidente quelle distance sépare la thèse restrictive et la thèse libérale sur le point si important du respect de la souveraineté et de l'indépendance de l'Etat neutre. Aussi ne s'y est-on pas trompé, et il faut voir de quelle façon, avec quel mépris transcendant le juriste anglais Westlake parle de la conception libérale de la souveraineté de l'Etat neutre : « L'en « dernier lieu, écrit-il, on soutenait (à la Conférence « de La Haye) que le point de départ d'une réglementation (du droit d'asile maritime neutre) doit « être la souveraineté de l'Etat neutre, laquelle ne « peut pas être affectée par le seul fait d'une guerre « à laquelle il entend rester étranger. La seule signi- « fication possible de souveraineté dans cette opi- « nion est la liberté du choix sans aucunes règles res- « trictives sérieuses, sans qui, s'il était admis, ferait « de toute loi internationale une atteinte à la souve- « raineté (1). » Et Westlake ajoute, non sans humour : « Ces principes nous sont familiers dans la pratique « internationale, et ce ne sont pas là moyens inconnus « à la pénombre de la langue diplomatique. »

(1) Westlake, *The Hague Conference*, *Quarterly Review*, tome 208, janv. 1908, p. 249.

On voit donc quelle est la portée exacte que la thèse libérale attribue au principe du respect de la souveraineté de l'Etat neutre. Pour elle, ce principe ne joue pas seulement vis-à-vis du belligérant, dont il enchaîne la liberté, et qu'il oblige à réprimer tout abus de sa force ; il est la base essentielle de tout règlement de neutralité, le principe fondamental que doit respecter toute organisation de la neutralité. La déclaration de Mr Tcharykow à la deuxième séance de la troisième sous-commission, exprime fort bien cette idée, en demandant que l'accord à intervenir « consacre le respect par tout belligérant des droits « souverains d'un Etat neutre » et que sa base soit précisément « le respect de ces droits immuables ». Cette déclaration distingue nettement les deux choses, et c'est la dernière seule, nous nous sommes efforcés de le montrer, qui caractérise vraiment la tendance libérale.

Donc, faire de l'indépendance et de la souveraineté de l'Etat neutre le principe fondamental de la réglementation de la neutralité, proclamer le droit absolu de l'Etat neutre, de faire des lois à sa guise, c'est le trait spécifique de la thèse libérale (1).

Et par là on s'explique le caractère un peu fuyant, imprécis de la réglementation de l'asile soutenue par la thèse libérale. Autant les propositions anglaises et

(1) C'est d'ailleurs la doctrine traditionnellement admise sur le continent. J'ai montré, dans mon introduction, comment elle se rattache aux origines historiques de l'asile. Cf. Hautefeuille, *Droit et devoirs*, p. 305. — Calvo, *Droit international théorique et pratique*, 4^e édition, tome IV, p. 540, alinéa 2668.

japonaises ont un caractère rigide, tranchant, dogmatique, oserions-nous dire, autant les propositions présentées au nom de l'Allemagne, de l'Italie ou de la Russie offrent des contours flous, indécis. Il semble qu'il y ait, d'un côté, faiblesse doctrinale, manque de logique; de l'autre, au contraire, grande rigueur systématique. En réalité, partant d'une conception très large, très extensive de la base d'opérations, les Anglais et les Japonais étaient logiquement conduits à poser des règles précises, impératives, à l'égard des neutres. Si tout usage d'un port neutre que l'humanité ne requiert pas, transforme ce port en base d'opérations, le droit exige que ces usages soient rigoureusement interdits ; ne pas le faire, sous prétexte de respecter la souveraineté des neutres, serait faire échec à la neutralité, permettre à la guerre de s'étendre hors de son domaine: il faut donc enchaîner les neutres et les belligérants dans des règles rigoureuses et précises.

Mais au contraire, pour les partisans de la thèse libérale, ce qu'il faut avant tout sauvegarder, c'est la souveraineté et l'indépendance de l'Etat neutre, sa liberté de faire des lois à sa guise, son droit de ne pas être troublé chez lui par une guerre à laquelle il entend rester étranger : on s'efforcera de réduire au minimum les obligations résultant de la neutralité, et pour cela on emploiera deux procédés.

Ou bien on niera que tel usage fait d'un port neutre par un belligérant ait un caractère hostile, et par suite, on refusera d'obliger le neutre à interdire cet usage ; ou bien, si le caractère hostile de l'usage du port neutre ne peut être nié, on posera un principe assez large

pour laisser aux neutres une certaine liberté dans son application.

Le premier procédé a été employé surtout au début des travaux de la deuxième sous-commission pour les deux questions de la durée du séjour et du ravitaillement en combustible. La proposition russe ne contenait sur ces deux points aucune réglementation ; d'après son article 6, c'est à l'Etat neutre qu'il appartient de fixer le délai du séjour à accorder dans ses ports et dans ses eaux aux navires de guerre belligérants ; et l'article ne limite en aucune manière les approvisionnements que les vaisseaux de guerre pourront faire dans les eaux neutres, en vivres et combustibles.

On retrouve le même procédé dans l'intervention du comte Tornielli au cours de la séance du Comité d'examen du 11 septembre, où fut discutée la question de la durée du séjour : le comte Tornielli propose de supprimer toute réglementation de ce point ; « en effet, disait-il, l'article en question vise les navires entrant au port sans un but spécial ; or, il existe dans le projet des articles réglant la situation des navires entrant avec un but spécial (réparations, etc...), ne serait-il pas plus simple de supprimer la réglementation du séjour pur et simple ? ».

C'était, d'une façon très nette, se refuser à voir dans cette question de la durée du séjour la source d'une obligation quelconque à la charge de l'Etat neutre.

Au cours des travaux de la Conférence, les partisans de la thèse libérale durent sans doute accepter plus d'une fois des dispositions restrictives : réglementation de la durée du séjour à vingt-quatre heures,

règle du port le plus proche en matière de ravitaillement de combustible ; mais ce ne sont là que des concessions, inévitables quand deux théories divergentes sont en présence, et qui n'en laissent pas moins subsister le principe. D'ailleurs les partisans de la thèse libérale surent faire respecter leur conception ; jamais la règle restrictive ne fut admise sans correctif ; et la Convention du 18 octobre prend bien soin de spécifier que les règles d'origine anglaise s'appliqueront « à moins de dispositions spéciales de la loi neutre. »

Le deuxième procédé consiste à poser, en face d'un usage qui présente un caractère hostile, un principe général qui laisse à l'Etat neutre une certaine liberté dans l'application.

C'est ainsi que le contre-amiral Siegel, délégué allemand, avait proposé l'amendement suivant : « Il est « interdit aux navires belligérants de demeurer dans « les ports et rades ou eaux territoriales dudit Etat, « situés à proximité immédiate du théâtre de la « guerre, pendant plus de vingt-quatre heures (1). »

Et, dans la déclaration que fit l'amiral Siegel devant la troisième Commission pour soutenir son amendement, il s'exprima ainsi : « Le neutre a une parfaite « liberté de déclarer théâtre de la guerre ce que bon « lui paraîtra, et il ne court aucun risque s'il donne à « cette déclaration un sens étendu. Seulement, il le « fait en vertu de sa propre souveraineté, et non forcé « par une Convention internationale (2) ».

(1) A. et D., III, p. 729.

(2) A. et D., III, p. 475.

On peut relever la même tendance à propos de la notion de base d'opérations. La thèse libérale, comme la thèse restrictive, interdit aux navires belligérants de transformer le territoire neutre en base d'opérations ; mais elle ne se fait pas de la base d'opérations une conception aussi rigide que la thèse restrictive. Elle se contente de poser le principe, et laisse aux neutres une certaine liberté dans son application. C'est ce que dit l'amiral Siegel, au cours de la discussion sur le ravitaillement, dans la séance du comité d'examen du 11, septembre. Il défendait la règle d'après laquelle le navire pourrait prendre autant de charbon qu'il lui en faut pour remplir ses soutes, et, prévoyant qu'on pourrait lui objecter que le port neutre pourrait par là servir de base d'opérations, il s'exprimait ainsi :

« Le neutre peut défendre l'accès de ses ports à
« tout navire belligérant qui essaie d'en user comme
« base d'opérations... Le neutre n'a pas pour devoir
« de préjuger les intentions d'un navire belligérant
« qui visite une fois son port et qui appartient à une
« nation avec laquelle il est en paix (1) ».

Il s'ensuit que l'Etat neutre a une certaine liberté d'appréciation. Nous avons vu combien, dans la doctrine anglaise, cette notion de la base d'opérations était rigide et *a priori*, et quelles conséquences, très dures pour la liberté des neutres, on en tirait. Ici, rien de semblable ; il faut tenir compte des faits, des circonstances. On pose le principe : c'est à l'Etat neutre à voir, sous sa responsabilité, dans quels cas il doit l'appliquer.

(1) A. et D., III, p. 634.

On voit combien, par là encore, la thèse libérale diffère de la thèse restrictive. Elle en diffère par son principe ; elle en diffère aussi par le caractère de la réglementation qu'elle propose. Plus respectueuse de la liberté des neutres, et par là même, plus susceptible de s'adapter à des circonstances diverses, à des nécessités différentes, moins propre à donner de l'ombre à des nations jalouses de leur indépendance, elle est aussi — et c'est là son défaut capital — peu capable de résister à la poussée des doctrines restrictives. Son principe même, s'il l'empêche de considérer les règles anglaises comme des obligations strictes que le Droit international impose aux neutres, ne lui permet pas de s'opposer à ce que des Etats neutres acceptent librement ces règles. Ainsi elle ne peut faire que les doctrines restrictives ne se propagent point, ne conquièrent point, de bon gré ou par intimidation, l'assentiment des neutres ; son principe se retourne contre elle ; c'est elle-même qui est la cause de sa perte.

C'est par là qu'apparaît l'impuissance pratique de la doctrine qui considère l'hospitalité maritime comme un droit et un intérêt des neutres. A la doctrine fortement liée des juristes anglais et japonais, il faudrait, si l'on ne veut arriver à des conséquences inadmissibles, opposer une doctrine non moins logique, et qui donnerait à l'asile un fondement moins instable et moins précaire que la souveraineté des neutres. C'est à cette recherche que je vais me livrer maintenant, en examinant pour quelles raisons les principes invoqués par les thèses en présence me paraissent, ou peu fondés en droit, ou trop exclusifs.

CHAPITRE TROISIÈME

LA VALEUR DES TENDANCES EN PRÉSENCE ET DES PRINCIPES INVOQUÉS

SECTION I

L'APPRÉCIATION DES TENDANCES EN PRÉSENCE

Des deux tendances que nous avons rencontrées, et dont l'une, la tendance libérale, s'applique surtout à respecter la liberté et la souveraineté de l'Etat neutre; dont l'autre, la tendance restrictive, place au premier rang de ses préoccupations la notion de base d'opérations, c'est, je crois, la première qui paraît à première vue mériter la critique.

Dire, en effet, que, en matière d'hospitalité maritime, le principe essentiel à sauvegarder est la souveraineté de l'Etat neutre, c'est affirmer que le neutre ne doit pas être astreint, de par les lois de la neutralité, à des obligations qui peuvent le gêner, que l'asile maritime est une question qui intéresse avant tout le neutre, et qu'il peut régler à sa guise.

Or, rien ne me semble moins exact. D'une part, en effet, la souveraineté du neutre ne saurait faire que la neutralité ne crée pas à sa charge des obligations, et très rigoureuses. Il me paraît difficile de se rallier à ces paroles de M. den Beer Portugael: « (L'Etat neu-

« tre, non lié par une convention) a le droit absolu
« de faire ce qu'il veut, d'accorder ou de ne pas accor-
« der l'asile... d'y mettre les conditions qui lui sem-
« blent utiles, sauf seulement à être parfaitement
« impartial envers les deux belligérants, devoir inhé-
« rent à l'état même de la neutralité » (1).

La vérité est toute différente : comme l'écrit M. Charles Dupuis : « La liberté pour les Etats neu-
« tres de se montrer hospitaliers conduirait à auto-
« riser de leur part une tolérance sans bornes...

« Or, personne n'admet plus, à l'heure actuelle,
« qu'un Etat neutre puisse, sans engager sa responsa-
« bilité, souffrir qu'un bâtiment de guerre belligérant
« augmente, dans ses ports, le nombre de ses canons,
« de ses obus ou de ses torpilles (2). »

A raisonner autrement, on justifierait les critiques que le juriste anglais Westlake adressait à la théorie de la souveraineté, disant que si elle était admise, « elle ferait de toute loi internationale une atteinte à « la souveraineté ».

Ainsi donc, la souveraineté du neutre ne peut lui permettre d'accorder aux belligérants un asile sans limites, sans restrictions. Et l'unanimité est complète sur ce point : tout le monde admet que l'hospitalité offerte par le neutre aux vaisseaux de guerre des nations en lutte est soumise à certaines restrictions, qui résultent du fait même de la neutralité ; par exemple, le neutre doit empêcher les belligérants

(1) *Annuaire*, 1910, p. 152. Réponse de M. den Beer Portugael au questionnaire dressé par les rapporteurs.

(2) *Annuaire*, 1910, rapport Dupuis, p. 44 et 45.

d'utiliser ses ports et ses eaux comme bases d'opérations navales ; il doit leur interdire d'y compléter leurs équipages ou d'y renforcer leurs armements, etc., toutes règles sur lesquelles il n'y a plus à l'heure actuelle aucune incertitude.

Mais il faut aller plus loin ; défendre l'hospitalité maritime au nom de la liberté et de la souveraineté des neutres, c'est se placer sur un terrain faux et dangereux, c'est ruiner l'asile maritime même.

Qu'on veuille bien y réfléchir en effet ; qui des neutres ou des belligérants est le plus intéressé au maintien de l'hospitalité maritime ? Ce sont évidemment les belligérants. Qu'on se reporte, par exemple, aux faits de la guerre russo-japonaise : qui, de la Russie — belligérante — ou de la France — neutre — avait intérêt à voir les ports français librement ouverts aux navires de guerre des Etats en conflit ? C'était évidemment la Russie. La vie économique de la France, son activité commerciale, l'intensité de sa production n'auraient évidemment pas été troublées — ou auraient été troublées dans une proportion absolument négligeable — si la France avait dû fermer ses ports aux navires de guerre russes. Au contraire, pour la Russie, les conséquences d'une telle mesure auraient été incalculables ; il lui aurait été absolument impossible d'essayer de porter secours à Port-Arthur assiégé, et, eût-elle possédé dans la Baltique des escadres deux ou trois fois supérieures en nombre et en valeur à la flotte japonaise, ces escadres lui auraient été absolument inutiles, et le moindre régiment d'infanterie eût bien mieux fait son affaire ; comment, en effet, ces escadres auraient-elles pu gagner l'Extrême-

Orient, si elles n'avaient pu trouver dans les ports neutres un abri contre la tempête, des docks pour le ravitaillement, des chantiers pour les réparations ? Ce qu'il faut dire, ce qu'il ne faut pas se lasser de montrer, parce que trop peu le voient, c'est que la question de l'hospitalité maritime est une question qui intéresse au premier chef les belligérants et pas du tout — ou, du moins, à un degré bien moindre — les neutres. A supprimer complètement l'asile donné aux vaisseaux de guerre, on ne toucherait à aucun droit fondamental, à aucun intérêt essentiel des neutres ; et, au contraire, on favoriserait, et parfois dans une mesure imprévisible, un des belligérants et on nuirait à l'autre (1). L'histoire des guerres récentes

(1) On me fera remarquer que la suppression de l'asile, et particulièrement du ravitaillement en combustible, porterait un grand préjudice aux neutres et l'on ne manquera pas de rappeler l'accroissement considérable de l'extraction du charbon en Angleterre pendant la guerre russo-japonaise. A cette objection, il y a, je crois deux choses à répondre : En premier lieu, la nation dans les ports de qui se donne l'asile et la nation qui vend le combustible peut n'être pas la même. C'est ainsi que la flotte russe, utilisant les ports français, a surtout acheté du charbon anglais ; en second lieu — et c'est, me semble-t-il, la réponse la plus sérieuse — l'argument qu'on oppose à la prohibition de la fourniture de charbon pourrait être opposé aussi à la prohibition de la vente de navires aux Etats belligérants. Vendre un cuirassé de soixante millions est une opération beaucoup plus profitable que vendre plusieurs milliers de tonnes de charbon. Or, pourquoi prohibe-t-on la vente des navires ? parce qu'elle est contraire à la neutralité ; et s'opposer à cette prohibition au nom des intérêts ou de la liberté du neutre serait considéré comme un argument sans valeur. Donc, tout l'effort de l'argumentation doit porter sur ce point : l'hospitalité maritime est-elle ou non contraire à la neutralité ? En d'autres termes, est-elle utile ou non aux belligérants ? et dans quelle

est là pour nous l'apprendre. Quand donc la Russie s'est-elle prise d'une si belle ardeur pour l'hospitalité maritime ? C'est quand, obligée de faire la guerre, elle s'est aperçue des avantages que cette hospitalité pouvait lui offrir, à elle, belligérante. Quand elle était neutre, au contraire, le maintien de cette hospitalité lui paraissait chose secondaire, et la déclaration de neutralité qu'elle publia au moment de la guerre hispano-américaine se place à cet égard parmi les plus restrictives (1).

De cette constatation, les partisans de la théorie restrictive ont tiré et pourront tirer encore un merveilleux parti. Sans doute, peuvent-ils dire aux défenseurs de la thèse de la souveraineté, vous avez raison de déclarer que la guerre, étant pour les neutres une *res inter alios acta*, ne doit pas toucher à leurs droits et à leurs intérêts essentiels, et nous en tombons d'accord avec vous. Mais en voulant restreindre, ou même supprimer, l'hospitalité maritime, nous ne touchons en rien aux droits ou aux intérêts essentiels des neutres, nous nous contentons de mettre un terme à une pratique qui était conçue dans le seul intérêt des belligérants. Ce faisant, nous nous conformons simplement aux stricts principes du Droit international, et, bien loin d'agir contre les neutres, nous agissons au contraire dans leur intérêt. Car le premier devoir du neutre, c'est de traiter impartialement les deux

mesure ? La question de savoir si son interdiction serait ou non contraire aux intérêts des neutres doit venir en seconde ligne. Tout ce que je prétends, c'est que l'hospitalité maritime intéresse d'abord et surtout les belligérants.

(1) Voir cette déclaration in R. G. D. I. P., 1898, Doc., p. 36.

belligérants ; et Vattel n'a-t-il pas depuis longtemps montré que l'impartialité s'observe mieux par l'interdiction que par la concession ? Et cet autre devoir du neutre : l'abstention de toute immixtion dans les hostilités, ne se réalise-t-il pas bien mieux, lui aussi, par le refus de l'asile ? Donc, en supprimant l'hospitalité maritime, nous mettons le neutre à même de remplir ses obligations, et nous le soustrayons aux récriminations des belligérants.

Et si l'on objectait aux partisans de la thèse restrictive que les obligations mises par eux à la charge des neutres pèse d'un poids bien lourd sur ces derniers, ne seraient-ils pas fondés à répondre : Si, à l'heure actuelle, nous imposons aux neutres des obligations qui leur paraissent très dures à supporter, c'est parce que, à raison de l'opposition qui nous est faite, nous ne pouvons pas développer notre théorie jusqu'à ses conséquences logiques. Puisque l'hospitalité maritime est une pratique qui favorise uniquement les intérêts des belligérants, la stricte neutralité en impose, non pas la réglementation, si sévère soit-elle, mais la suppression. Et cette suppression d'une coutume si contraire aux principes les plus élémentaires de la neutralité, bien loin d'être nuisible aux neutres, leur apportera un immense soulagement. Finies, les discussions relatives à la durée du séjour ; supprimées, les interminables arguties sur le caractère du ravitaillement en combustible ; et par là même supprimées toutes les discussions entre neutres et belligérants. Une seule règle, facile à connaître, facile à appliquer : tout navire belligérant entrant dans le port d'un Etat étranger à la guerre viole par là-même la neutralité

et doit être retenu dans ce port jusqu'à la fin des hostilités.

Et les adeptes de la théorie de la neutralité ne manqueraient pas d'ajouter que, seule, l'opposition de certains Etats plus particulièrement intéressés au maintien de l'hospitalité maritime, les empêche d'aboutir à la suppression de cette hospitalité, et que, ne pouvant obtenir cette suppression d'un bloc, ils s'efforcent de l'obtenir par toute une série de réglementations sévères qui aboutissent à lui enlever toute sa valeur. Ils ne manqueraient pas non plus d'analyser les raisons que certains Etats ont de combattre leur théorie, et de faire remarquer que la raison de leur opposition se trouve, non dans leur intérêt de neutres, mais dans leur intérêt de belligérants éventuels, et pourraient se livrer à quelques commentaires ironiques sur ce prétendu Droit des neutres, droit dont le sort préoccupe à un si haut degré les belligérants. Jamais, pourraient-ils dire, on ne vit les belligérants si soucieux de respecter la liberté des neutres. Tant de zèle pourrait bien n'être pas désintéressé (1).

Et les faits ici, viennent appuyer le raisonnement.

(1) Cf. Martin, thèse, Dijon, 1912, p. 45 et 46 : « ...Si une nation
« neutre loin d'interner les navires qu'elle accueille dans ses ports,
« les laisse au contraire presque toujours se nettoyer, se réparer,
« se ravitailler et reprendre la mer ensuite, cette puissance est
« déterminée à agir de cette manière par une raison d'intérêt
« bien compris... Comme la presque totalité des puissances ne
« possède qu'un nombre fort restreint de points d'appui, chaque
« peuple a cherché à remédier à sa pénurie de stations maritimes,
« pour assurer la navigation constante de ses vaisseaux. C'est,
« selon nous, à cette communauté de besoin qu'est due cette en-
« tente intéressée qu'on appelle l'asile. »

L'évolution de l'hospitalité maritime pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle et les premières années du XX^e, évolution qui s'est faite dans le sens restrictif, montre combien la théorie de l'asile basée sur la liberté des Etats neutres, est impuissante à lutter contre la doctrine de la neutralité stricte. Les neutres semblaient mal fondés à réclamer l'exercice d'un droit dont l'utilité pour les belligérants apparaissait avec une clarté si aveuglante, et ils ne pouvaient s'empêcher d'être troublés en voyant combien la manière dont ils comprenaient leur liberté pouvait influencer sur la marche des hostilités. De là à se sentir responsables des conséquences qui pouvaient résulter de l'hospitalité accordée aux navires belligérants, il n'y avait qu'un pas, et ce pas fut vite franchi.

Et sans doute, les exigences impérieuses de l'Angleterre et du Japon n'y furent pas étrangères ; mais, si elles réussirent, c'est parce qu'elles se fondaient sur une vérité incontestable : à savoir que l'hospitalité maritime, revendiquée comme un droit des neutres, n'intéressait en réalité que les belligérants. Il n'était pas nécessaire, pour le voir, de se livrer à de longs raisonnements ; il suffisait de regarder les faits. La guerre russo-japonaise, en montrant un exemple unique de l'utilité de l'asile maritime pour les belligérants, a plus fait pour l'expansion de la théorie restrictive que de savantes démonstrations.

On ne saurait donc reprocher aux partisans de la thèse restrictive d'avoir voulu établir nettement les obligations des neutres. Aussi bien, comme le disait M. de Lapradelle, dans son rapport à l'Institut de Droit international en 1910, « la neutralité est un

« devoir; ...or, nos devoirs sont rigides et non pas « élastiques (1). »

Et invoquer uniquement, pour s'y opposer, la souveraineté des neutres, c'est oublier que la souveraineté ne peut servir à combattre, à nier les obligations résultant de la loi internationale. « La somme d'indépendance qui appartient à l'Etat, écrit M. Pillet, « suppose préalablement déterminée la mesure de « ses obligations internationales et ne peut pas par « suite entrer en compte dans cette détermination (2). »

Or, il semble bien que si l'on se place sur le seul terrain de la neutralité, les partisans de la théorie restrictive sont en bonne posture. Non que leur théorie de la base d'opérations me paraisse au-dessus de particulier, avec beaucoup de verve et d'ardeur (3). On peut soutenir — et non sans raison — que « pour « qu'on puisse parler de base d'opérations, il faut « qu'il y ait précision du dessein et proximité de « l'exécution », que, par suite, un ravitaillement isolé ou un séjour qui ne seraient pas accompagnés d'actes immédiatement préparatoires à une prise ou à une attaque ne pourraient rentrer dans la notion de base d'opérations ; l'on pourra penser qu'il n'est pas juste de considérer qu'une flotte en marche vers le théâtre des hostilités transforme en base d'opérations tous les ports neutres où elle s'arrête, se repose et se

(1) *Annuaire*, 1910, p. 126.

(2) Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, R. G. D. I. P., 1898, p. 87.

(3) De Lapradelle, *La nouvelle thèse du refus de charbon aux*

ravitaille (1). Mais je ne crois pas que là soit la vraie question.

Au fond, ce qui importe surtout dans la thèse anglaise, ce sont les résultats pratiques auxquels elle aboutit plus que son armature systématique. Il importe peu de savoir si la doctrine anglaise a une notion fausse ou exacte de la base d'opérations ; ce qui importe, c'est de savoir si les résultats pratiques auxquels elle tend sont ou non légitimes. Or, je le répète, si l'on admet que le principe dominant, dans la question de l'organisation de l'asile maritime, est l'idée de neutralité, je crois bien difficile de détruire les conclusions de la doctrine anglaise.

Qui dit neutralité dit, en effet, l'abstention de l'Etat neutre en tout ce qui touche directement à la guerre. Or, donner asile à un navire de guerre — c'est-à-dire, qu'on le remarque bien, à une force militaire organisée, toute prête à la lutte, toute dirigée vers le combat — lui permettre de se ravitailler en combustible, de se reposer, de se réparer, n'est-ce pas mettre ce navire en mesure de remplir sa tâche meurtrière ? Il est absolument légitime de présumer, en temps de guerre, que les mouvements quelconques d'un navire

belligérants dans les eaux neutres, R. G. D. I. P., 1904, particulièrement p. 560-562.

(1) De Lapradelle, *loc. cit.*, p. 560 : « Dira-t-on que faisant route « vers le Pacifique, l'escadre de la Baltique emploie comme base « d'opérations militaires chacun des ports dans lesquels, succes- « sivement, elle entre pour s'approvisionner de charbon... Seule, « la dernière prise de charbon pourrait être suspecte, mais uni- « quement si le neutre avait conscience de servir de base à un « dessein précis, et non pas d'instrument approximatif à quelque « incertaine rencontre. »

ou d'une escadre belligérants relèvent des opérations militaires, se relient à des combinaisons stratégiques ; qu'il s'agisse de croiser, qu'il soit question de gagner des ports nationaux éloignés des ports d'attache de la flotte belligérante, tous ces actes ont un lien direct avec les opérations de guerre.

La flotte de la Baltique s'efforçant de gagner les mers d'Asie pour disputer au Japon la maîtrise de la mer avait en vue un acte de guerre autrement redoutable que les agissements d'un croiseur isolé, et chacun des mouvements qui la portaient en avant, chacun des appuis qu'elle rencontrait sur sa route — fût-ce le plus minime en apparence — avait sur la suite de la guerre un retentissement autrement considérable que le ravitaillement complet d'un croiseur ou d'un torpilleur, ceux-ci eussent-ils utilisé ensuite le charbon acheté dans les ports neutres pour croiser ou pour s'élancer à la poursuite de bâtiments ennemis. Et sans doute le cas de la flotte de la Baltique est un cas exceptionnel, mais il illustre d'une façon merveilleuse la thèse anglaise.

Si, quittant cette vue très générale, j'aborde la question du combustible, je crois que, pourvu qu'on regarde du point de vue adopté par la thèse anglaise, du point de vue de la neutralité, il devient malaisé de soutenir la licéité du ravitaillement en combustible dans les ports neutres.

M. de Lapradelle, dans un article que j'ai déjà eu l'occasion de citer sur *La nouvelle thèse de refus de charbon* a très vivement protesté contre la théorie anglaise (1). Sans contester le rôle du charbon dans

(1) R. G. D. I. P., 1904, p. 551-553 et 556.

la navigation militaire, M. de Lapradelle se refuse à admettre que le charbon soit « aussi essentiel au combat que les munitions » ; il déclare que tandis que « les armes sont chargées pour la bataille, le charbon l'est pour un but incertain », et que « par le refus de charbon, les Anglais confondent deux choses essentiellement différentes : les conditions de la navigation et les conditions de la guerre. Le devoir des neutres est de resserrer les conditions de la guerre, non celles de la navigation. Les canons, les fusils, les troupes sont une condition de la guerre ; le charbon n'est qu'une condition de la navigation. » Et, plus loin : « Les armes sont l'instrument de la lutte ; le charbon n'est qu'un moyen de changer le moment de celle-ci... La première fourmiture est essentiellement militaire, tandis que le caractère vrai, pacifique ou militaire de la deuxième dépendra des circonstances qui suivront, et que nul ne peut encore prévoir. »

Je suis loin de m'inscrire en faux contre toutes ces affirmations, et j'aurai plus loin à faire état de certaines d'entre elles (1). Mais je ne pense pas qu'à elles seules, elles puissent prévaloir contre la théorie anglaise. En effet — et très légitimement me semble-t-il — on pourra objecter à M. de Lapradelle qu'on ne saurait séparer le combustible des autres éléments qui constituent la valeur militaire d'un navire. Sans doute, le charbon considéré en soi, abstraitement, n'est pas une arme ; c'est avec des obus de rupture, avec des canons, avec des torpilles qu'on détruit les navires, non avec de la houille de Cardiff. Mais juste-

(1) Voir *infra*, section II.

ment, on ne peut pas considérer le charbon isolément. S'agissant d'un navire de guerre, le charbon est un élément essentiel de sa valeur militaire. Sans navires de guerre, dit-on, le charbon est inutile; soit, mais, sans charbon, un navire de guerre ne vaut guère plus qu'un bloc de ferraille. Un navire de guerre est une arme toute prête à la bataille, un affût mobile, a-t-on dit, et dont la valeur comme instrument de guerre dépend de trois éléments : la protection, l'artillerie, la vitesse et le rayon d'action. Or, vitesse et rayon d'action sont indissolublement liés au combustible, comme la valeur de l'artillerie dépend de la quantité de projectiles qui se trouvent à bord. Inoffensif en soi et abstraitement, le charbon, chargé sur un navire de guerre, perd ce caractère; il devient un des éléments essentiels de la valeur militaire de ce navire (1).

C'est ce point de vue qu'il importe de maintenir; il n'est pas exact de considérer un navire de guerre comme une force indépendante, à laquelle le combustible vient s'adjoindre comme par surcroît : ce qu'il faut dire, c'est que le navire de guerre n'existe, en tant que force militaire, qu'avec le combustible, de même qu'il ne peut exister, en tant que force militaire qu'avec sa cuirasse ou ses canons.

Je l'ai déjà dit, je le répète : cuirasse protectrice, armement offensif, combustible, voilà les trois élé-

(1) Cf. dans Pilidi (*Du combustible en temps de guerre*, thèse, Paris, 1909, p. 229) la critique de la distinction entre les conditions de la navigation et les conditions de la guerre : « Ce sont là deux « éléments inséparables, car toute amélioration apportée à l'un « d'entre eux augmente solidairement la force de l'ensemble, c'est-à-dire, la force des navires de guerre en tant qu'unité de combat. »

ments, étroitement liés, qui font d'un navire de guerre une force militaire réelle; et, l'un des trois manque-t-il, la valeur militaire du navire est diminuée ou même annihilée.

Dira-t-on que le charbon est chargé pour un but incertain, tandis que les armes sont chargées pour la bataille ? Sans doute, il faut bien avouer que les armes s'épuisent seulement à la bataille, tandis que le charbon se dépense, non seulement au combat, mais à la navigation. Mais, en premier lieu, il faut remarquer, — et je l'ai déjà fait observer, — que la navigation d'un bâtiment de guerre, en temps de guerre, a toujours un but de guerre. Et il ne faut pas oublier en deuxième lieu que la thèse anglaise elle-même tient compte de cette constatation : elle ne refuse pas le combustible au navire de guerre qui veut revenir dans son pays, soit qu'il veuille s'y refaire, soit que, se sentant trop faible pour affronter la route, il veuille attendre, à l'abri des vicissitudes de la guerre, la fin des hostilités ; mais elle considère très justement ce cas comme une hypothèse rare, et elle prend ses dispositions pour empêcher qu'un abus s'introduise à la faveur de cette exception.

Il n'en reste pas moins vrai qu'il est légitime de présumer qu'un navire de guerre se servira du charbon embarqué dans un port neutre dans un but de guerre, qu'il s'agisse de croiser, de rejoindre la flotte à laquelle il appartient et de lui apporter ainsi l'appoint de sa valeur militaire ou de remplir quelque mission spéciale.

Objectera-t-on enfin que le charbon est moins essentiel pour le combat que les armes ? Je n'en crois rien ;

le charbon, parce qu'il est un des éléments fondamentaux de la valeur militaire du navire, joue au combat un rôle aussi grand au moins que les munitions, et il peut tenir parfois une place prépondérante. Pour illustrer cette affirmation, faisons une hypothèse, extrême, je le veux bien, peut-être un peu théorique, mais qui n'est pas invraisemblable.

Voici un navire de guerre, par ailleurs en bon état, suffisamment approvisionné de combustible, mais dont les soutes à charbon ne contiennent de combustible que pour quelques heures de marche. Ce navire, dont la capacité de navigation est extrêmement réduite, est, cependant, un instrument de combat redoutable pour la défense ou l'attaque. Le peu de charbon qu'il possède encore, s'il ne lui suffit pas pour une navigation un peu prolongée, lui permet de manœuvrer sur le champ de bataille, de se défendre avec succès et d'attaquer avec bonheur.

Mais, eût-il ses soutes pleines de projectiles, l'épuisement de son combustible en fait une épave, impuissante à attaquer, inhabile à se défendre, incapable de protéger ses points faibles contre les manœuvres de l'adversaire ; mieux vaudrait pour lui avoir dépensé tous ses obus, lancé toutes ses torpilles, et voir ses soutes regorger de charbon ; il pourrait se soustraire par la fuite à la destruction totale que l'épuisement de son combustible ne lui permettra pas d'éviter.

Ce qu'on pourrait ainsi résumer :

Pour se battre, il faut non seulement des obus et des canons, mais du charbon.

Navire sans projectiles, mais avec du charbon, n'est bon que pour la fuite.

Navire sans charbon, eût-il encore toutes ses munitions, est marqué pour la mort.

Faut-il donc adopter la doctrine anglaise, accepter la fermeture quasi complète des ports neutres aux navires de guerre belligérants ?

Je ne le pense pas. Si je me refuse à accepter la thèse anglaise, ce n'est point parce que je discute ses affirmations de détail; je l'ai répété presque à chaque page, la doctrine anglaise me paraît inattaquable, à une condition : c'est de considérer le principe de la neutralité comme dominant toute la matière de l'hospitalité maritime en temps de guerre.

Mais est-ce vraiment le principe de la neutralité qui doit dominer cette question ? N'y a-t-il pas un autre principe supérieur qui puisse s'opposer à cette idée ?

Poser cette question, c'est aborder le problème du fondement de l'hospitalité maritime.

SECTION II

LE FONDEMENT DE L'HOSPITALITÉ MARITIME (1)

Qu'il me soit permis de m'expliquer d'abord sur la manière dont je comprends les développements qui vont suivre :

(1) Je me suis inspiré pour cette section des ouvrages suivants : De Lapradelle : Rapport à l'Institut de Droit international en 1910. *Annuaire*, 1910, p. 100 et sq.

Pillet : *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*. R. G. D. I. P., 1898. notamment, p. 73-89.

Poinsard : Le Droit international au XX^e siècle, ses progrès, ses tendances. *Science sociale*, janvier 1907.

Je crois qu'il y a, à la base de l'hospitalité maritime, un principe juridique qui n'est nulle part proclamé expressément, et dont toutes les conséquences ne sont pas prévues nettement par tous, et ne seraient pas acceptées de tous, si tous les connaissaient; et pourtant, ce principe est, à mes yeux, un des plus importants parmi les axiomes de la loi internationale. Que d'ailleurs, à l'heure actuelle, ses conséquences ne soient ni vues ni acceptées de tous, cela ne l'empêche pas d'exister, et ne l'empêchera pas de porter à l'avénir ses conséquences logiques.

Il s'agit donc moins ici de rechercher une idée qui soit acceptée de tous comme formant la base de l'hospitalité maritime que de dégager le fait dernier, la loi profonde sur lequel elle s'appuie.

Sous le bénéfice de ces explications, j'aborde le problème.

On invoque souvent pour justifier l'assistance accordée aux navires de guerre dans les ports neutres ce qu'on appelle « les exigences de la navigation » ; on voit dans ces exigences, dans les conditions naturelles de la navigation, la raison du traitement différent que les forces de terre et de mer des belligérants reçoivent de la part des neutres.

Je trouve cette idée exprimée très nettement dans l'Argument présenté au Tribunal arbitral de Genève, en 1872, par M. Evarts, l'un des conseils des Etats-Unis. « Quelle est la doctrine de Droit des gens à l'égard de l'asile ou du refuge ou de l'hospitalité, en ce qui concerne les belligérants dans la guerre sur mer ? » se demandait Mr Evarts. Et il répondait à cette question : « Les mots mêmes l'indiquent suffi-

« samment. L'équivalent français « relâche forcée », « décrit également la seule situation dans laquelle un « neutre reconnaît le droit d'asile ou de refuge : « non pas dans le sens de sinistre, je pense, mais dans « ce sens que les conditions ordinaires de l'aptitude « à tenir la mer, pour effectuer un voyage ou conti- « nuer une croisière, rendent le recours d'un vaisseau « à un ou à des ports propres et convenables à sa « navigation (1). »

Et on rencontre dans Ortolan un passage non moins significatif. Dans le chapitre qu'il consacre aux droits de l'Etat sur ses mers littorales, ses rades et ses ports, après avoir déclaré que, sauf convention contraire, les ports et rades d'un Etat quelconque sont présumés ouverts aux vaisseaux de guerre des nations avec lesquelles cet Etat vit en paix (2), mais aussi que « la nation maîtresse d'un port ou d'une « rade peut, à son gré, les déclarer fermés, ouverts ou « francs, c'est-à-dire en permettre ou en défendre « l'accès (3) », il conclut son étude par les lignes suivantes : « En exposant les raisons qui justifient le « droit de propriété sur les ports et sur les rades, nous « avons fait la réserve de certaines nécessités de la « navigation générale devant lesquelles ces droits « doivent fléchir, sous peine de devenir contraires à « la destination essentielle des mers, à la sûreté des « communications de peuple à peuple, et sous peine

(1) Argument of the Mr Evarts, one of the counsel of the U. S., *Papers*, III, p. 460.

(2) Ortolan, *Diplomatie de la mer*, I, p. 142.

(3) *Ib.*, p. 141.

« de perdre dès lors leur légitimité. Ces réserves sont
« celles du droit de relâche forcée, droit qui n'est
« autre que celui de nécessité (1). »

Or, parler des exigences de la navigation, de la destination essentielle des mers, fonder sur ces exigences, sur cette destination, l'hospitalité maritime, n'est-ce pas rattacher celle-ci en dernière analyse à la liberté de la navigation, à la liberté de la mer, au droit de tous les Etats d'user librement de la mer pour naviguer ? Mais il faut aller plus loin, ne pas se contenter de cette vue générale, imprécise, et pour comprendre comment le principe de la liberté de la mer peut servir à fonder l'hospitalité maritime, il faut se demander en quoi consiste ce principe, quel est son contenu réel.

On a contesté, en effet, que ce principe de la liberté de la mer ait quelque valeur juridique, quelque existence propre, quelque signification particulière. A M. de Lapradelle, qui, devant l'Institut de Droit international, en 1910, soutenait que le véritable fondement de l'hospitalité maritime est la liberté de navigation; la liberté de la mer, le juriste anglais Westlake répondait : « Je veux dire encore un mot du
« principe nouveau émis par M. de Lapradelle : de la
« liberté de la navigation, il tire le droit d'entrer dans
« les ports neutres. Je réponds que la liberté de la
« navigation n'est pas un principe dont on puisse tirer
« une conséquence: elle est elle-même une consé-
« quence. Le principe, c'est l'absence de souveraineté

(1) *Ib.*, p. 145. Cf. Bonfils et Fauchille, 5^e édition (1908), p. 579, n° 1463 ; Westlake, *Quarterly Review*, tome 208, p. 247.

« dans la haute mer. C'est de ce principe que résulte
« la liberté de navigation, pour cette raison que nul
« ne peut entraver en haute mer la liberté de navi-
« guer. Il n'y a donc aucune conséquence à en tirer
« au point de vue de l'entrée dans les ports neu-
« tres (1) ».

Mais parler ainsi, c'est, ce me semble, méconnaître absolument le régime juridique de la haute mer ; c'est voir dans la liberté de la mer un principe purement négatif ; c'est dire que la caractéristique de la haute mer c'est l'absence de tout droit sur elle. Et ceci est tout à fait contraire à la réalité des faits. Bien loin de signifier absence de droit sur la haute mer, le principe de la liberté de la mer veut dire, au contraire, que la mer ne peut être l'apanage exclusif d'aucun Etat, qu'elle est le patrimoine collectif de tous, le domaine commun de la société internationale.

C'est, peut-on dire, au sujet de la haute mer que se manifeste le plus fortement la solidarité qui unit les divers membres dans la société des Etats.

Pour le comprendre, il faut se rendre compte des faits sur lesquels s'appuie la liberté de la haute mer. Ce n'est pas uniquement, comme on le soutient souvent (2), l'impossibilité matérielle d'établir sur ses flots mouvants la domination exclusive d'une communauté politique. Sans doute, une telle entreprise, aujourd'hui, et sur tous les océans, serait chimérique ; mais elle n'a pas toujours été considérée comme telle. Les tentatives ont été nombreuses, de soumettre à

(1) *Annuaire*, 1910, p. 405.

(2) Hautefeuille, *Histoire des origines*, p. 17 et 18.

l'empire égoïste d'un Etat, d'une Province, d'une Ville, des portions parfois considérables de la mer (1); et les prétentions de l'Angleterre, à la fin du XVI^e siècle, et au commencement du XVI^e sont restées célèbres (2).

Mais, si de telles prétentions ont échoué, c'est à raison des hostilités qu'elles ont rencontrées, hostilités qui provenaient elles-mêmes de causes sociales et économiques profondes.

En effet, la réalité sur quoi se fonde la liberté des mers, le fait dernier qui, seul, l'explique et en donne la véritable signification, c'est, avant tout, le rôle que joue la mer dans la vie économique et commerciale du monde. La mer a toujours été — elle est aujourd'hui plus que jamais, — la grande voie de communi-

(1) Cf. Nys, *Un chapitre de l'histoire de la mer*, R. G. D. I. P., 1900, p. 64 : « Venise, Gênes, l'Angleterre, le Danemark voulurent « exercer sur les mers qui les entouraient des droits de police, de « tribut, de souveraineté, qui aboutissaient à la négation de la « liberté même... Venise établissait un impôt considérable sur « tous les vaisseaux et toutes les marchandises qui naviguaient « dans l'Adriatique, au nord du cap de Ravenne d'un côté et du « golfe de Fiume de l'autre... Des jurisconsultes illustres se chargèrent d'exposer et de défendre, dans le domaine des idées, une « thèse qu' « enseignaient » dans la pratique les galères de la « Sérénissime République. Gênes considérait la haute mer comme « son domaine propre, et, de fait, elle réduisit les villes voisines « au seul cabotage ; à un moment donné, elle prétendit déterminer la distance à laquelle les marins de la Provence et du « Languedoc pourraient s'avancer dans la Méditerranée. » Cf. Valéry, R. G. D. I. P., 1908, p. 240.

(2) Cf. Bonfils et Fauchille, 5^e édition, p. 348 et 349; Despagne-Boeck, 4^e édition, p. 607. Lawrence, 4^e édition, p. 185, et aussi p. 187 et 188, les prétentions de la Russie, au commencement du XIX^e siècle, sur la mer de Behring.

cation entre les peuples, la grande route nécessaire au commerce international. Et par là s'explique que les peuples se soient toujours opposés à l'établissement d'une domination exclusive sur ses flots ; et par là aussi s'éclaire la vraie nature de la liberté de la mer : la mer est libre, non parce qu'elle n'appartient à personne, mais parce qu'elle appartient à tous.

C'est ce que faisait remarquer M. de Lapradelle, lorsque, dans la séance de l'Institut de Droit international, tenue le 30 mars 1910, il disait : « Si la mer
« est une chose commune, c'est parce qu'elle est un
« instrument nécessaire de l'échange commercial international. » Et il ajoutait : « Ce n'est pas là un
« système qui me soit spécial : c'est celui d'un bon
« élève de Grotius. Grotius a cette idée que la terre
« est faite pour tous les hommes, que les produits
« doivent pouvoir s'échanger entre les nations ; la
« liberté de la mer découle de la nécessité qu'il y a à
« s'en servir pour assurer ces échanges (1). »

(1) *Annuaire*, 1910, p. 411. Voici les passages de Grotius auxquels M. de Lapradelle fait allusion ; je les emprunte à Cauchy, qui les reproduit au tome 2 de son *Droit Maritime international* (1862), p. 94, notes 1 et 2.

« Fundamentum struemus hanc juris gentium, quod primarium
« vocant, regulam certissimam : licere cuivis genti quamvis alteram
« adire cumque eà negotiari. Deus ipse hoc per naturam
« loquitur, cum ea cuncta quibus vita indiget omnibus locis sup-
« peditari non vult. Nunc factum est ut gens altera alterius sup-
« pleret inopiam. »
« Ille, quem Deus terris circum fudit Oceanus, undique et undi-
« queversus navigabilis, et ventorum statim aut extraordinarii fla-
« tus, non ab eadem semper, et a nullà non aliquando regione
« spirantes, nonne significant satis, concessum a naturà cunctis
« gentibus ad cunctas aditum. » Mare liberum, cap. I.

Ce n'est pas là une affirmation isolée.

Dans une étude très suggestive sur *Les Progrès et les Tendances du Droit international au XX^e siècle*, M. Poinsard écrit ces lignes : « Autrefois, les trans-

« ports par mer n'intéressaient directement que quelques rares nations, laissant les autres indifférentes...
« Mais, depuis deux cents ans, la situation a bien
« changé. L'industrie des transports maritimes s'est
« généralisée. Presque toutes les nations du globe ont
« maintenant dans cette industrie un intérêt direct.
« Celles mêmes qui n'ont pas de frontières maritimes
« n'en expédient pas moins leurs produits au loin, et
« auraient par conséquent à souffrir si les voies maritimes étaient interceptées. Devant cet intérêt général, les convenances et les ambitions particulières
« ne pouvaient tenir, et c'est pourquoi les idées de
« domination sur les mers sont tombées pour ainsi
« dire d'elles-mêmes... Aujourd'hui donc, la mer est
« librement ouverte aux transports (1). »

Et quelques pages plus haut, le même auteur, parlant des théories de Grotius en faveur de la liberté des mers, s'exprime ainsi : « Les principes soutenus par
« les avocats des marins hollandais, quoique présentés sous les dehors scholastiques encore à la mode
« en ce temps-là, n'étaient, en réalité, que la théorie
« juridique d'un besoin social vivement ressenti : la
« liberté et la sécurité des transports (2). »

Et avant lui, Calvo écrivait : « Les mers sont un élé-

(1) Léon Poinsard. *Le Droit international au XX^e siècle*, ses progrès et ses tendances; in: *La Science sociale*, janvier 1907, p. 17.

(2) Poinsard, *loc. cit.*, p. 11.

« ment nécessaire au développement des nations, aux
« progrès de la civilisation ; elles constituent une voie
« de communication naturelle, mise à la portée de
« tous ; leur appliquer l'idée d'une appropriation ré-
« servée et exclusive, c'est méconnaître ce que com-
« mandent à la fois la situation et les besoins des
« peuples, la diversité et l'égalité réciproque des
« Etats (1). »

Ainsi, la liberté des mers, rapprochée des faits sociaux qui l'ont créée et qui l'expliquent, se présente comme le droit pour toutes les nations d'user librement de ses eaux pour leurs relations économiques. Elle fait de la mer, non une *res nullius*, mais une *res communis* : la mer devient, dans cette conception, l'apanage collectif de la société des Etats, sur lequel tous peuvent revendiquer un droit égal.

La liberté de la mer est l'expression juridique de ce droit égal ; loin d'être un simple corollaire de l'absence de souveraineté en haute mer, elle se présente avec une physionomie spéciale, un caractère positif qui la séparent nettement de cette formule négative : la mer n'est à personne.

Liberté des mers veut dire communauté d'usage, droit collectif d'utiliser les eaux de l'Océan (2).

De ce droit collectif, les Etats vont prendre de plus

(1) Cité par Gaborit, thèse citée, p. 29.

(2) Cf. Despagne-Boeck, 4^e édition, p. 606, n° 401 : « La haute mer ne peut être soumise à un droit de souveraineté, parce qu'elle est la voie de communication nécessaire pour les relations internationales, et que son libre usage constitue ainsi un élément indispensable de la vie des différents peuples : c'est une *res communis* dont tous peuvent user sans qu'aucun puisse limiter l'usage ni le réglementer. »

en plus nettement conscience. Nombreux sont les accords où ce droit est reconnu et proclamé ; nombreux les actes qui s'occupent de la mer en vue de faire respecter un intérêt collectif : accords ayant en vue, non de proclamer le principe de la liberté de la pêche, mais d'en exiger le respect (par exemple, question des phoques à fourrure dans la mer de Behring ; compromis anglo-américain de 1892) (1) ; accords se proposant d'éviter les abus de la pêche et la destruction rapide du poisson (convention de La Haye de 1882, conclue entre les Etats riverains de la mer du Nord (2), ou visant certaines industries préjudiciables à la santé et à la moralité des pêcheurs (convention du 16 novembre 1887, pour la répression des « cabarets flottants », signée à La Haye par les Etats riverains de la mer du Nord, la France exceptée) ; règlements internationaux ayant pour but d'assurer la sécurité de la navigation (règlements de 1879, de 1884 et de 1897) ; conventions visant la protection des câbles sous-marins (convention de Paris du 14 mars 1884), etc...

Ainsi s'affirme de plus en plus nettement cette idée que la mer est un patrimoine collectif, sur lequel aucun Etat ne peut revendiquer un droit exclusif, mais dont tous peuvent user selon les possibilités qu'il renferme, et pour toutes les fins légitimes de leur activité.

Et comment séparer la guerre des autres buts poursuivis par les Etats ?

Qu'on juge la guerre bonne ou mauvaise en soi, qu'on en souhaite la disparition, qu'on l'accepte

(1) Lawrence, p. 189 et sq. Bonfils et Fauchille, p. 290.

(2) Bonfils, p. 355.

comme un mal inévitable, qu'on la glorifie comme une source de la vigueur des nations, la guerre est, dans le Droit international moderne, considérée, sinon comme une forme normale, tout au moins comme une forme légitime de l'activité des Etats. Elle est le moyen suprême qu'ils ont à leur disposition pour faire reconnaître leurs droits, et pour trancher les différends qui s'élèvent entre eux. Son usage ne saurait mettre un Etat au ban de la Société des nations, lui enlever les droits qu'il possède en qualité de membre de cette Société. Pouvant user de la mer pour toutes les fins légitimes de son activité, l'Etat peut en user aussi bien pour la guerre que pour la paix. Ce droit d'usage de la mer est de la même nature, il a la même étendue, quel que soit le but poursuivi, pourvu qu'il soit légitime ; et les conséquences qu'il entraîne, les corollaires qui en découlent valent pour les navires de guerre comme pour tout autre bâtiment.

Or, pour peu qu'on y réfléchisse, on s'aperçoit que la liberté de la mer, le droit d'usage collectif deviendraient purement illusoires s'ils n'avaient pour conséquence le droit d'entrer dans les ports de l'Etat côtier pour parer aux nécessités communes à toute navigation. Il ne s'agit nullement de trancher ici la question de savoir si un Etat a le droit d'exiger des autres Puissances qu'elles ouvrent leurs ports à ses navires de commerce, afin qu'ils puissent se livrer à leur trafic ; cette question relève d'un autre problème, à savoir s'il existe un droit absolu au commerce international, et dépasse de beaucoup le cadre de cette étude (1). Ce

(1) Cf. Pillet, *Recherches sur les Droits fondamentaux des Etats*,

que je veux dire, c'est que le droit reconnu aux navires de toutes les nations de naviguer librement en haute mer entraîne le droit d'entrer dans les ports étrangers pour en user selon les nécessités générales de la vie maritime. En décider autrement serait supprimer par une voie indirecte mais sûre, la liberté de la mer.

(Le fondement du droit d'accès des navires aux ports étrangers) « est dans la liberté de la navigation maritime qui, réduite à la mer où l'on passe, sans s'étendre à la mer où l'on s'arrête, se repose, se ravitaille, « ne serait plus qu'un vain motif (1). » Ainsi s'exprimait M. de Lapradelle dans le rapport qu'il présentait à l'Institut de Droit international en 1910. Et, revenant sur la même idée, dans la séance plénière de l'Institut, tenue le 29 mars de la même année, M. de Lapradelle déclarait : « Le droit de naviguer s'étend de la « haute mer et de la mer territoriale jusqu'aux baies, « rades et ports, car, sans arrêt dans les abris naturels, « disposés le long du rivage, il n'est pas de voyage « possible (2) ». Et j'ajouterai : pas d'usage possible de la mer.

R. G. D. I. P., 1898, p. 72. — Voir aussi de Lapradelle, *La Question chinoise*, R. G. D. I. P., 1901, p. 325 et sq.

(1) *Annuaire* 1910, p. 113.

(2) *Annuaire*, 1910, p. 400. — Cf. du même auteur, in R.G.D.I.P., 1904 (*La nouvelle thèse du refus de charbon*), p. 554 : « Dans l'état « actuel de la navigation, elles (la faculté de relâcher dans les « ports neutres et celle d'y prendre du charbon) sont les « conditions mêmes de l'usage normal de la mer. » — Et aussi : *La guerre maritime d'après la nouvelle Conférence de la paix* (*Revue des Deux-Mondes*, août 1908, p. 679 : « Défendre au belligérant, en se ravitaillant, de continuer sa route, n'est-ce pas « entraver la liberté de la mer. »

Ainsi, la liberté de la mer, si l'on y attache la signification que je lui ai donnée et qui me semble conforme aux faits, aboutit à voir, dans les abris disposés le long des côtes, un domaine dont l'Etat côtier n'est pas le seul maître et ne peut revendiquer la jouissance exclusive. La communauté des mers, le droit d'usage collectif qui appartient sur elles aux Etats, s'étend jusqu'aux eaux littorales, jusqu'aux rades et aux ports mêmes, dans la mesure tout au moins où leur usage est requis pour la navigation, sous toutes ses formes.

Je ne puis mieux faire que de mettre mon opinion sous l'égide d'un maître et d'emprunter à M. Albéric Rolin le passage suivant de la réponse qu'il envoyait en 1910 au rapporteur de l'Institut de Droit international : « Les eaux territoriales d'un Etat, les eaux « mêmes de ses ports et rades font partie en réalité « et d'après la nature des choses, de la mer ouverte « en principe à tous, véritable grande route mondiale (1). » Participant de la mer par leur nature, nécessaires à la navigation par les abris qu'elles offrent, les facilités qu'elles présentent, les eaux côtières, — et par suite les rivages qu'elles baignent — rentrent dans le domaine collectif dont la société internationale a reconnu la nécessité pour son mieux-être (2).

(1) *Annuaire*, 1910, p. 164.

(2) Cf. Nys, *Un chapitre de l'histoire de la mer*, R. D. I. L. C., 1900, p. 64 : « ...La liberté des mers, ou plutôt leur « communauté » trouva des défenseurs et parmi eux figure un auteur du « XIV^e siècle, Ange de Ubaldis, qui rappelle « que la mer et les

Ici, une difficulté se présente, que je ne puis négliger. On me dira : mais ces rivages, ces eaux côtières dont vous parlez, ils sont la propriété de l'Etat riverain, ou, à tout le moins, ils sont sous sa domination. En admettant que les navires venant du large jouissent d'un droit sur ses eaux, sur ses rivages, vous allez à l'encontre du principe de la souveraineté : vous ébranlez tout l'édifice du Droit international.

Et l'on pourra pousser plus avant l'objection et faire remarquer que, pour les navires modernes, point ne sauraient suffire des abris de fortune, des rades naturelles ; ce qu'il leur faut, ce sont de bons et solides quais, des voies ferrées permettant aux wagons de leur apporter, sinon un fret, tout au moins du combustible, des grues pour les charger, des jetées pour les abriter, des dragues pour creuser les rades et approfondir les passes, des balises pour les diriger, des remorqueurs pour leur faciliter l'entrée et la sortie des ports, des phares pour éclairer au loin la mer, toutes choses qui ne sont point naturelles, mais qui sont œuvres de l'homme, enfants de son bras et de son cerveau, et à la création et à l'agencement desquels a présidé l'Etat côtier, soit par lui-même, soit par quelque organe d'intérêt général fondé par ses ressortissants. Comment admettre que les navires étrangers profitent d'efforts qui n'ont point été faits pour eux, et dont ils n'ont pas eu à supporter le poids ?

Pour fondée qu'elle puisse paraître, cette objection ne me semble pas avoir une valeur absolue. Toute sa

« rivages sont communs comme l'eau et l'air, en vertu du droit
« de la nature et du droit des gens... »

portée dépend de la place qu'on attribue, dans le Droit international, au principe de la souveraineté des Etats. En fait-on le principe fondamental, et, pour ainsi dire, la clef de voûte du Droit international ; si comme le dit M. Pillet, dans une étude où le Droit de souveraineté est fort malmené, on voit « dans le droit « national, expression directe de la volonté de l'Etat... « une autorité supérieure à celle du Droit interna- « tional, organe et expression des intérêts et des réso- « lutions de la communauté internationale », si l'on considère que « chaque fois qu'un doute existe sur « l'étendue des obligations d'un Etat à l'égard des au- « tres, ce doute doit être tranché contre l'obligation « alléguée par la force prépondérante de l'indépen- « dance de l'Etat sur son territoire (1) », oh ! dans ce cas, ma cause est perdue d'avance. L'Etat qui s'approprie un littoral ou qui construit un port peut revendiquer sur ce littoral et sur ce port, au nom de son indépendance et de sa souveraineté, un droit absolu, et personne ne peut prétendre en user sans sa permission expresse.

Mais il me semble que donner, dans le Droit international, une place prépondérante à la souveraineté et à l'indépendance des Etats, c'est méconnaître les faits qui sont à la base du Droit international (2). Ce qui constitue le principe fondamental du Droit international, c'est l'interdépendance des Etats, la solidarité

(1) Pillet, *loc. cit.*, p. 75.

(2) Je ne puis évidemment traiter à fond cette question ; cela déborderait le cadre de mon travail. Cf. sur tous ces points Pillet, *op. cit. passim*.

qui les unit, et cela, parce que ce qui a créé le Droit international, ce sont les rapports mutuels des Etats, rapports qui vont se multipliant et s'élargissant avec la civilisation.

Comme le dit excellemment M. Pillet, « ce que l'on
« ne saurait marquer avec assez de force, c'est que
« ce droit ou ce fait, le commerce international est
« extérieur et antérieur au droit international. Il a
« existé avant notre science, et ce sont les besoins par-
« ticuliers qu'il a développés qui ont donné naissance
« à celle-ci. Loin d'attendre ses ordres, il l'a assujettie
« aux siens, car c'est toujours sur les conflits suscités
« par le commerce international que le droit des gens
« porte ses arrêts, et son unique objet, comme son
« unique raison d'être, est d'assurer, de faciliter les
« relations internationales (1). »

Et M. Pillet insiste : « Le fait du commerce inter-
« national a pour corollaire l'existence du droit inter-
« national tout entier, car il n'est pas un des princi-
« pes de notre science qui n'ait pour cause première
« le fait du commerce international (2). »

Or parler de commerce international, c'est parler, non d'indépendance, mais de solidarité, non de souveraineté absolue mais d'interdépendance. Et cette solidarité, cette interdépendance vont croissant avec la complexité grandissante de la civilisation. M. Pillet résume cette idée en une formule très heureuse : « Je
« dirais volontiers que la civilisation et l'indépen-

(1) Pillet, *loc. cit.*, p. 72.

(2) Pillet, *Ib.*, p. 72, note.

« dance sont deux facteurs qui demeurent nécessairement en raison inverse l'un de l'autre (1). »

Qu'à cette interdépendance, à cette solidarité dans le domaine des faits, doive s'opposer dans le domaine du droit, une indépendance absolue, c'est ce qui paraîtra difficilement soutenable, si l'on songe que le point de départ du Droit international est l'existence d'une communauté internationale, d'une société des nations, qui a des intérêts communs dont le respect s'impose aux membres de cette société. Vis-à-vis du Droit international « l'Etat, » écrit encore M. Pillet, « cesse d'être le maître pour devenir un simple membre de l'association, un sujet. Sujet de qui, dira-t-on, puisque cette société est une réunion d'égaux et n'a point de souverain ? L'Etat est le sujet des intérêts communs de cette société... (2). »

Ces considérations ont peut-être paru m'éloigner de mon sujet ; il n'en est rien. Faisons l'application de ces idées au point qui nous occupe. Nous avons vu que liberté des mers signifiait en réalité droit commun des Etats à se servir de la mer pour toutes les fins légitimes de leur activité, et que ce droit, pour être réel, demandait l'usage des eaux côtières et des ports, lieux de refuge, de repos et de ravitaillement. S'y opposer au nom du droit de l'Etat sur ses ports et sur ses eaux littorales — quelque nom d'ailleurs qu'on donne à ce droit : juridiction, propriété, souveraineté — ce serait permettre à l'intérêt d'un membre particulier de la

(1) Pillet, *loc. cit.*, p. 88.

(2) Pillet, p. 82.

communauté internationale de primer les intérêts généraux de cette communauté, ce serait établir que l'indépendance d'un Etat peut avoir le pas sur la solidarité qui l'unit aux autres Etats. L'occupation d'une certaine partie du littoral de la mer par un Etat particulier ne saurait aboutir à priver la navigation générale des facilités que ce littoral peut lui offrir ; ni son adaptation par un Etat particulier aux exigences de la navigation moderne ne peut faire que ce littoral ne puisse plus servir à l'usage collectif de la mer. Qu'il le veuille ou non, l'Etat qui fonde ou agrandit un port ne poursuit pas seulement un intérêt purement national, il sert en même temps les intérêts de la communauté internationale.

Il ne s'agit pas d'ailleurs de déclarer que l'Etat devra ouvrir tous ses ports, qu'il ne pourra pas faire de règlements pour assurer la sécurité de la navigation dans ses eaux, ou pour protéger ses intérêts légitimes. Les exigences de la défense nationale, le souci de la santé publique, les intérêts fiscaux de l'Etat côtier, la police de ses ports, tout cela crée à son bénéfice des droits certains, mais qui ne peuvent aller jusqu'à mettre obstacle à l'exercice du droit de libre navigation.

Et toutes ces considérations me fournissent un point d'appui solide pour repousser la thèse anglaise, non en discutant une par une ses conclusions, mais en refusant d'en admettre le principe. Il n'est pas vrai que le principe de la neutralité doit inspirer, à lui seul, la réglementation de l'hospitalité maritime en temps de guerre ; sans doute, ce principe a sa place marquée dans une telle réglementation, mais il ne vient qu'au

second rang, il doit se subordonner au principe de la liberté des mers.

La guerre, je l'ai déjà dit, est une forme légitime de l'activité des Etats ; la guerre maritime est une forme légitime de l'usage de la mer, au même titre que la pêche, la pose de câbles, le transport des marchandises et des voyageurs ; et pour elle comme pour toute navigation, l'usage des ports étrangers est une nécessité. Si l'on excepte une seule puissance, l'Angleterre, à laquelle peut-être on peut joindre la France, il n'est pas un Etat civilisé qui puisse à l'heure actuelle promener ses navires de guerre dans toutes les parties du monde sans utiliser les ports étrangers. Dès lors, sous prétexte de neutralité, interdire aux navires de guerre belligérants l'usage des ports neutres, n'est-ce pas détruire pour eux la liberté des mers ? « Admettre la « conception anglaise de l'asile, c'est apporter une « véritable restriction au principe, aujourd'hui indiscuté, de la liberté des mers. Reconnaître un droit et « le proclamer hautement ne suffit pas : il faut accorder les moyens de l'exercer. Proclamer le droit à la « libre navigation sur toutes les mers, mais interdire « en même temps aux navires belligérants de demander aux neutres les secours indispensables à tout « navigateur, n'est-ce pas un illogisme inexplicable, « rendre singulièrement illusoire ce principe incon-
« testé de la liberté des mers ? (1). »

(1) Gaborit, thèse citée, p. 252. Cf. de Lapradelle, La guerre russo-japonaise et le droit des gens, *Revue bleue*, 17 sept. 1904, p. 359 : « Si... les remarquables suggestions de M. Lawrence (refus « total de charbon) deviennent les propositions officielles du

Permettre aux Etats de développer partout leurs intérêts commerciaux et économiques, grâce au principe de la liberté des mers, et ne pas leur permettre d'utiliser ce même principe pour la défense de ces intérêts, n'est-ce pas là une contradiction flagrante ?

L'idée de neutralité ne saurait donc aboutir à détruire la liberté des mers, en abolissant son corollaire le plus important : la communauté d'usage des ports, dans la mesure où le demandent les nécessités générales de la navigation. Mais son rôle n'est pas détruit. En temps de paix, l'Etat côtier peut à son gré limiter l'usage que les vaisseaux étrangers font de ses ports à ce qui leur est strictement nécessaire pour naviguer, ou l'élargir jusqu'à leur permettre de séjourner aussi longtemps qu'ils le veulent, ou de charger toutes marchandises qui leur semblent bonnes ; l'état de guerre détruit cette liberté. Le navire de guerre belligérant a le droit d'entrer en port neutre pour se fournir de tout ce qui est indispensable à la navigation ; mais il ne peut prétendre à plus, et l'Etat côtier a le devoir de s'opposer à tout usage directement militaire. Guet, embuscade, prise, établissement de stations radio-télégraphiques, embarquement d'armes et de munitions, concentration de navires, réparations apportées aux organes militaires des navires, la neutralité pros-

« gouvernement britannique, les puissances privées de relais maritimes répondront aisément que la liberté de la mer — aussi grande pour la guerre que pour la paix — ne serait plus complète si elle n'entraînait pas l'accès des ports, et que l'accès des ports ne serait qu'un vain mot s'il n'entraînait le droit de refaire du charbon. » Cf. également Martin, thèse citée, p. 31. — *Contra*, Pilidi, thèse citée, p. 236.

crit tous ces emplois des ports neutres. Mais : ravitaillement en vivres, eau douce, combustible, réparations strictement nécessaires à la sécurité de la navigation, ces usages sont communs à tous les navires, il constitue une exigence impérieuse de la navigation ; et, à ce titre, ils échappent aux prohibitions qu'on voudrait leur appliquer en vertu de la neutralité. Peu importe l'usage qu'en font les navires de guerre, s'il apparaît qu'en les prohibant on aboutirait à empêcher la plupart des Etats d'utiliser la mer pour la protection de leurs intérêts, la sauvegarde de leurs droits, la protection de leur expansion.

Et, ainsi, les distinctions posées par M. de Lapradelle à propos du combustible reprennent toute leur valeur (1). Sans doute, les navires de guerre utilisent le charbon pour combattre et, à ce titre, le charbon sert à la guerre ; mais, s'il sert à la guerre, c'est comme instrument de navigation ; et par là, il échappe aux règles que le seul principe de neutralité commanderait de lui appliquer.

Il devient dès lors assez facile de dégager, d'après les idées que j'ai essayé d'exposer, les grandes lignes d'une réglementation de l'hospitalité maritime (2).

Les navires de guerre ont le droit d'entrer dans les ports neutres pour y parer aux nécessités communes à toute navigation (3), mais ils n'ont pas le droit d'en user pour d'autres fins (4), et particulièrement le navire

(1) Cf. la section 1 de ce chapitre, p. 97.

(2) Cf. Projet de M. de Lapradelle, 1910, p. 116 et sq.

(3) Art. 1 du projet de M. de Lapradelle.

(4) Art. 7, 8 et 10 du projet de M. de Lapradelle.

de guerre qui se réfugie en port neutre pour échapper à la poursuite de l'ennemi, doit être désarmé et retenu jusqu'à la fin des hostilités (1).

Les règles de la neutralité ne s'appliquent pas aux usages qui rentrent dans les nécessités générales de la navigation : le ravitaillement en combustible, en vivres, en eau douce, est autorisé sans autre limitation que la capacité des soutes du navire.

L'Etat neutre a le droit, dans l'intérêt de sa sécurité, d'interdire aux navires de guerre belligérants certains de ses ports, et de limiter le nombre de ceux qui seront simultanément admis dans un de ses ports (2).

Toutes ces vues pourront paraître chimériques. Mais je le répète, je n'ai pas voulu établir une réglementation de l'hospitalité maritime qui soit aujourd'hui unanimement acceptée. J'ai simplement essayé de dégager un principe juridique incontestable du Droit international moderne, d'en préciser le sens et la portée, et de prévoir quelles peuvent être ses conséquences à l'égard de l'asile.

(1) Art. 6 du projet Lapradelle.

(2) Art. 3 et 4 du projet Lapradelle.

DEUXIÈME PARTIE

L'OEUVRE DE LA CONFÉRENCE DE LA HAYE

Il semblerait peut-être plus logique, après avoir étudié les deux tendances qui se manifestèrent à La Haye, de se demander quelle part ces tendances ont eues dans la réglementation adoptée par la Conférence, de rechercher si l'une d'elles a triomphé, ou si toutes deux ont dû se résigner à une transaction.

Mieux vaut, me semble-t-il, analyser d'abord et dans le détail, les règles adoptées par la treizième convention du 18 octobre, suivre les discussions qu'elles ont soulevées, les déclarations qui les ont accueillies, le travail qui leur a donné leur forme définitive.

Il sera facile ensuite de conclure, et de dégager le véritable sens de l'œuvre réalisée à La Haye.

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ RECONNUE A L'ÉTAT NEUTRE EN MATIÈRE D'HOSPITALITÉ MARITIME

L'Etat neutre a-t-il le droit d'accorder librement l'asile, de le refuser ou de le réglementer ?

A première vue, la Convention du 18 octobre 1907 ne contient aucune indication sur ce point ; aucun de ses articles ne tranche la question d'une façon nette ; dans aucune de ses dispositions, on ne trouve en cette matière un principe précis. Le seul texte qui semble faire une allusion à ce sujet est le § 1^{er} de l'article 9, ainsi conçu :

« Une puissance neutre doit appliquer également
« aux deux belligérants les conditions, restrictions ou
« interdictions, édictées par elle pour ce qui concerne
« l'admission dans ses ports, rades ou eaux territo-
« riales, des navires de guerre belligérants ou de leurs
« prises. »

Et d'ailleurs ce texte même paraît bien éloigné du point qui nous préoccupe : il semble établir seulement le devoir d'impartialité des neutres.

Sa portée est cependant plus étendue qu'on ne le voit au premier coup d'œil ; mais pour la déterminer d'une façon exacte, il ne faut pas se contenter d'étudier l'article seul, il faut encore se reporter aux tra-

vaux préparatoires qui l'ont amené à sa forme définitive. Ce n'est pas d'un médiocre intérêt de suivre, dans les travaux de la Conférence les diverses rédactions de ce texte.

Dans le questionnaire dressé, au début des travaux de la deuxième sous-commission, par M. Louis Renault (1), et destiné à faciliter la comparaison des diverses propositions soumises à la Conférence, la deuxième question : « Droits des Etats neutres en ce qui concerne l'entrée des navires belligérants dans leurs ports », se rapporte seule à la matière qui nous occupe. La réponse est contenue dans l'article 10 de la proposition britannique : « Un Etat neutre a le droit
« d'interdire totalement ou en partie, s'il le juge nécessaire, l'accès de ses ports ou de ses eaux territoriales
« aux navires de guerre ou aux prises... d'une puissance belligérante, soit pour la durée entière de la
« guerre, soit pour une période de temps déterminée (2). »

C'est cet article qui, après des avatars successifs, va devenir l'article 9 de la Convention du 18 octobre. Sous cette forme, il provoqua, au début de la quatrième séance de la sous-commission, les observations du délégué russe, qui déclara que, « sous une condition d'entière impartialité, le droit de l'Etat neutre
« d'interdire aux belligérants l'accès de ses ports ou
« eaux comporte nécessairement celui de les y admettre » (3).

(1) A. et D., III, p. 708 et sq.

(2) A. et D., III, annexe 44, p. 695.

(3) A. et D., III, p. 589.

L'article 30 du projet britannique reçut une modification conforme à cette déclaration et devint l'article 8 du premier projet de convention, dont le premier paragraphe, le seul qui nous intéresse, était ainsi conçu : « Un Etat neutre peut permettre sous des conditions déterminées et même interdire s'il le juge nécessaire, l'accès de ses ports aux navires de guerre ou aux prises des belligérants (1). »

Il semblait que cette rédaction dût satisfaire tout le monde : elle conservait le principe posé par le projet britannique, à savoir que l'Etat neutre avait le droit de fermer ses ports s'il le jugeait opportun ; elle contentait les desiderata de la délégation russe, en donnant à l'Etat neutre, non seulement le droit d'interdire, mais aussi le droit de permettre l'accès de ses ports. Et si le texte avait conservé cette forme, la tâche des commentateurs eût été bien facilitée. L'article 8 du premier projet de Convention posait un principe très net : L'Etat neutre a le droit d'interdire ou de permettre l'accès de ses ports aux navires belligérants ; l'interdiction ne relève que de lui seul et n'est soumise à aucune règle autre que celle de l'impartialité ; en ce qui concerne la permission, au contraire, il est soumis à certaines obligations : il doit imposer aux navires belligérants qui désirent jouir de la paix de ses rades et de ses ports certaines conditions préalablement déterminées.

Mais l'article 8 ne devait pas subsister : quatre amendements le guettaient, un anglais, un américain,

(1) A. et D., III, p. 717.

un japonais, un russe. Il ne pouvait que disparaître (1). Ce furent les amendements japonais et russe (2), identiques dans le fond si ce n'est dans la forme, qui l'emportèrent, et, sous leur influence, l'article 8, devenu l'article 9, reçut sa rédaction définitive : « Un Etat
« neutre doit appliquer aux deux belligérants les con-
« ditions, restrictions ou interdictions édictées par lui
« en ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades
« ou eaux territoriales des navires de guerre belligé-
« rants et de leurs prises. »

Sous cette forme, l'article 9 semble ne vouloir dire qu'une chose : L'Etat neutre doit appliquer également, impartialement aux deux belligérants toute la réglementation qu'il juge bon d'appliquer à l'admission des navires de guerre dans ses eaux ; mais il ne tranche en rien la question de savoir dans quelle mesure l'Etat neutre est libre d'accorder ou de refuser l'asile.

A la vérité, cette question, il la tranche implicitement, ou, pour mieux dire, il la suppose résolue. C'est ce que met en relief la réponse donnée par M. Louis Renault à une observation de sir Ernest Satow, dans la séance du Comité d'examen du 11 septembre. On discutait l'article 9, et sir Ernest Satow déclara « qu'il
« désirerait voir maintenir, par la rédaction de cet

(1) L'amendement américain affirmait d'une manière très énergique le droit de l'Etat neutre d'accorder, de refuser et de réglementer l'asile : « Le délégué des Etats-Unis ne peut accepter l'article 8 du projet de Convention pour la raison qu'un Etat étant
« souverain dans sa propre juridiction, ce qu'il fait pour la sau-
« vegarde de sa souveraineté est fait en vertu de son propre droit. »
A. et D., III, p. 722.

(2) A. et D., III, p. 723.

article, ce principe qu'un Etat neutre peut toujours
« interdire l'accès de ses ports aux navires belligé-
« rants (1) ».

Le rapporteur fit observer que « le droit de l'Etat
« neutre à interdire d'une façon générale l'accès de
« ses ports aux belligérants n'est pas mise en cause
« par l'article 9 et découle de son droit d'édicter des
« prescriptions et interdictions générales ».

Et l'on trouve une observation analogue dans le
rapport présenté par M. Renault à la huitième séance
de la troisième commission. Résumant les discussions
qui s'étaient produites au sujet de notre texte, il s'ex-
primait ainsi : « Après des discussions laborieuses, on
« est arrivé à dégager les points essentiels suivants.
« *Il ne s'agit pas de reconnaître conventionnellement*
« *à un Etat neutre des droits qui sont préexistants à*
« *la guerre*, qui dérivent de sa souveraineté. Le seul
« élément qu'introduise la guerre, c'est l'obligation de
« traiter de la même façon les deux belligérants et de
« leur appliquer également les conditions, restrictions
« ou interdictions qu'il a plu au gouvernement neutre
« d'édicter... C'est à cela que l'on s'est borné dans la
« rédaction de l'article 9 qui a fini par rallier toutes
« les opinions (2). »

Ces lignes me paraissent indiquer d'une façon très
heureuse la portée qu'il faut attribuer à l'article 9. Par
son texte même, cet article n'établit qu'une chose, à
savoir, le devoir d'impartialité des Etats neutres dans
les règles qu'ils appliquent à l'admission des navires

(1) A. et D., III, p. 626.

(2) A. et D., III, p. 494.

de guerre belligérants dans leurs ports et dans leurs eaux. Mais, si l'on examine les discussions qui l'ont préparé, la signification que lui donne le rapport de M. Louis Renault, on constate qu'il suppose la reconnaissance de la liberté qu'ont les neutres d'accorder, de refuser ou de réglementer l'asile. S'il ne proclame pas cette liberté, c'est qu'à vrai dire, il ne dépend pas d'une Convention de la créer ou de la supprimer ; elle est intimement liée, aux yeux des membres de la Conférence, à la nature souveraine des Etats, et il n'est pas au pouvoir d'une assemblée de diplomates et de juristes de lui donner l'existence ou de la rayer du Droit international public. En proclamant que l'Etat neutre doit appliquer impartialement les conditions, restrictions ou interdictions édictées par lui quant à l'admission dans ses ports et eaux des navires de guerre belligérants, la Convention du 18 octobre reconnaît par là même le droit de l'Etat neutre à accorder, à réglementer ou à refuser l'asile.

Cette liberté d'ailleurs n'est pas absolue. Elle est limitée d'une part par l'obligation de tout Etat neutre de se montrer impartial envers les deux belligérants, et d'autre part par le devoir de s'abstenir de toute ingérence, directe ou indirecte, dans les hostilités. D'ailleurs qu'impose à l'Etat neutre le devoir d'abstention ? dans quelle mesure restreint-il sa liberté ? C'est là une question qui ne peut être résolue que par espèces, à propos de chaque question déterminée.

Mais il faut retenir ceci : dans l'esprit de la Convention du 18 octobre 1907, les Etats neutres ne sont pas enfermés dans une réglementation rigide et uniforme ;

quant à l'asile même, c'est à eux qu'il appartient de décider s'ils veulent l'accorder ou le refuser. Ils ont pour le refuser une liberté complète, ils peuvent fermer aux vaisseaux belligérants tout ou partie de leurs ports ; ils sont maîtres absolus en cette matière. S'ils accordent l'asile, ils ne peuvent le faire que sous réserve des devoirs d'abstention et d'impartialité que leur impose leur neutralité ; mais, sous cette réserve, ils sont libres de le réglementer comme il leur convient. Et c'est en application de cette idée que, dans un certain nombre d'articles de la Convention qui établissent des règles très sévères pour les neutres (1), on a prévu que ces règles s'appliqueraient seulement « à « défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la puissance neutre. »

En reconnaissant la liberté de l'Etat neutre de refuser, d'accorder et de réglementer l'asile, la Conférence ne faisait que maintenir une pratique internationale unanimement acceptée ; et les déclarations de neutralité dans la guerre hispano-américaine et dans la guerre russo-japonaise en montrent plusieurs applications. C'est ainsi que la proclamation chinoise de 1898 interdit le séjour sauf au cas de tempête, de manque de provisions ou d'avaries (2) ; c'est ainsi que les déclarations de neutralité, faites d'un commun accord en 1904 par les Etats scandinaves interdisaient aux navi-

(1) Voir : art. 12 (durée du séjour). — Art. 15 : (nombre des navires admis dans l'asile). — L'art. 19 (relatif au ravitaillement en combustibles) ne contient pas cette formule, mais il prévoit que le neutre peut choisir entre la règle du port national le plus proche et la règle des pleines soutes.

(2) R. G. D. I. P., 1898, Doc., p. 4.

res belligérants l'accès de certains ports du Danemark, de la Suède et de la Norvège (1).

Il me reste à étudier deux points qui se rattachent étroitement à cette question de la liberté de l'Etat neutre :

1° L'Etat neutre peut-il, au cours d'une guerre, modifier les dispositions qu'il a adoptées ?

2° L'Etat neutre n'est-il pas obligé, en certains cas, d'accorder l'asile ? La détresse ne lui fait-elle pas un devoir d'admettre dans ses eaux les navires belligérants ? Que faut-il entendre par détresse ?

I. — *Modification, au cours d'une guerre, des règles établies par l'Etat neutre.*

Cette question ne laisse pas d'être assez délicate ; d'une part, un Etat neutre dont les règlements ne suffisent pas à protéger sa neutralité doit pouvoir les modifier afin de parer à leurs inconvénients ; d'autre part, on pourra toujours suspecter l'impartialité d'un Etat neutre qui, dans un conflit où est engagé un Etat ami ou allié, change ses règlements de neutralité.

La Conférence l'a bien senti ; aussi avait-elle d'abord inséré dans le préambule de la Convention une disposition aux termes de laquelle l'impartialité exigée des Etats neutres devait avoir pour conséquence « l'interdiction de changer ou de modifier leur légis-

(1) R. G. D. I. P., 1904, Doc., p. 14 et sq. Cf. la Déclaration signée à Stockholm le 21 décembre 1912 par les Etats scandinaves (R. G. D. I. P., 1913, Doc., p. 1, 3 et 5).

« lation en cette matière » pendant une guerre, « sauf
« le cas où l'expérience acquise démontrerait la néces-
« sité d'adopter des mesures plus rigoureuses pour la
« sauvegarde des droits des neutres » (1).

Mais, devant les protestations de la Russie (2), cette rédaction ne fut pas maintenue, et, malgré l'opposition de l'Angleterre et du Japon, on introduisit dans le préambule le paragraphe 6 actuel :

« Considérant que... ces règles » (les dispositions adoptées par l'Etat neutre) « ne devraient pas en principe être changées au cours de la guerre par une
« puissance neutre, sauf dans le cas où l'expérience
« acquise en démontrerait la nécessité pour la sauve-
« garde de ses droits (3). »

Que faut-il penser de cette disposition ?

On ne peut que la regretter. Une fois le statut de neutralité déterminé, soit par la législation de l'Etat neutre, soit par la Convention, on ne voit pas quelle raison peut pousser un Etat neutre à modifier ce sta-

(1) A. et D. III, p. 717.

(2) Comité d'Examen, 12 septembre 1907, *Ib.*, p. 620 et 621.

(3) On pourrait se demander sous quelle forme ces modifications doivent être faites : lois, décrets, règlements, etc. La Convention ne s'en préoccupe pas. Le paragraphe 4 du préambule est ainsi conçu : « Considérant qu'il est désirable que les Puissances édictent des « prescriptions précises pour régler les conséquences de l'état de « neutralité qu'elles auraient adopté. » Et dans son rapport, M. Renault fait remarquer qu'on parle de prescriptions afin de laisser le neutre libre de choisir la forme qui conviendrait le mieux à son institution et à ses traditions. Donc aucune forme spéciale n'est exigée. Il semble que ces modifications doivent être portées à la connaissance des autres puissances conformément à l'article 27 de la Convention.

tut, au cours d'une guerre, et l'on est conduit à suspecter sa partialité.

La Conférence l'avait bien senti et il est fâcheux qu'elle n'ait pas maintenu son premier point de vue (1).

II. — *L'influence de la détresse sur la liberté de l'Etat neutre.*

La doctrine admet qu'il y a une obligation pour l'Etat neutre à admettre dans ses ports les navires belligérants en détresse. Chez beaucoup d'auteurs, cette obligation se traduit par une distinction entre le refuge, basé sur l'humanité et dont l'Etat neutre ne peut se dispenser, et l'asile, exercice de la souveraineté de l'Etat et qui dépend, par conséquent, de la volonté libre de cet Etat (2).

Quoi qu'il en soit de cette distinction, la doctrine paraît unanime à admettre que la détresse crée un devoir pour l'Etat neutre : « L'asile, écrit M. Pillet, ne « doit jamais être refusé lorsqu'il est demandé pour « cause de danger de mer ; le neutre doit alors ouvrir « ses ports aux belligérants (3). »

Et la pratique internationale, sans poser le principe d'une façon expresse, l'admet implicitement. Nombreuses sont les déclarations de neutralité qui en font l'application, en prolongeant la durée du séjour dans

(1) Cf. Rapport de M. L. Renault, A. et D., III, p. 514.

(2) Hautefeuille, *Droits et Devoirs*, I, p. 306; Calvo, 4^e édition, IV, p. 540, § 2668.

(3) *Lois actuelles*, p. 305, n° 205. — Kleen, *Lois et usages*, tome I, p. 533.

certain cas (1), soit en établissant que certaines interdictions ne s'appliqueront plus au cas de détresse.

D'ailleurs, sur les cas de détresse, il n'y a guère de discussion. Dans presque tous les textes, les mêmes formules se retrouvent : « mauvais temps, avarie, « manque de provisions nécessaires à la sécurité du « bateau », dit l'article 246 du Code italien de la marine marchande ; « relâche forcée ou nécessité justifiée », lit-on dans la déclaration française du 27 avril 1898 ; « dangers de mer, avaries graves, manque de vivres ou de combustible », prévoit l'article 11 de l'arrêté belge de 1901. Mais il y a divergence sur le cas du combustible ; si les textes que je viens de citer rangent le manque de combustible parmi les cas de détresse, il n'en est pas de même des documents où domine l'influence des doctrines anglaises : la proclamation britannique du 23 avril 1898 limite le séjour d'un navire belligérant dans les eaux anglaises à vingt-quatre heures « à moins que le temps ne soit mauvais, « ou que le navire ne soit à cours de provisions ou « d'autres choses nécessaires à la subsistance de l'équipage ou qu'il ne doive être réparé » ; et des formules identiques se retrouvent dans les déclarations de neutralité promulguées par les Etats scandinaves en 1904.

Cependant, la doctrine paraît fixée en sens contraire. L'article 42 du règlement adopté par l'Institut de Droit international en 1898 est ainsi conçu :

(1) Art. 246 du Code italien de la marine marchande ; voir aussi les déclarations de neutralité de 1898 et de 1904 (R. G. D. I. P., 1898 et 1904, Doc.). — Voir également art. 11 de l'arrêté belge du 18 février 1901 (R. G. D. I. P., 1901, p. 343, note).

« ...quant aux navires de guerre, elle (la concession d'asile) doit être limitée aux cas de véritable détresse par suite de : 1° défaite, maladie ou équipage insuffisant ; 2° péril de mer ; 3° manque de moyens d'existence ou de locomotion ; 4° besoin de réparations » (1).

De même, dans son ouvrage sur les *Lois et usages de la neutralité*, M. Kleen écrit : « Sont considérés comme détresse... tous les cas dans lesquels l'asile est commandé par un devoir humain qui est réputé indépendant de l'obligation imposée par la neutralité. » Parmi ces cas, il range le « péril propre à la vie sur mer » et le privilège d'aller chercher en territoire neutre des moyens de subsistance. « Comme la houille, ajoute-t-il, rentre dans la catégorie des moyens d'existence pour les navires de construction moderne, l'asile des ports ajoute cet article à tous ceux qui composent la classe des objets d'assistance livrés aux belligérants (2). »

La Convention de 1907 pas plus que les déclarations de neutralité qui l'ont précédée, ne pose en principe l'obligation pour des Etats neutres de recevoir dans leurs ports un navire belligérant en détresse. Il lui semble sans doute que cette obligation est trop certaine pour avoir besoin d'être inscrite dans un acte international. Elle se borne à prévoir les cas dans lesquels l'Etat neutre peut, sans violer la neutralité, prolonger la durée du séjour en dehors des délais établis, soit par la Convention, soit par ses lois propres, et

(1) *Annuaire*, 1898, p. 243.

(2) Kleen, op. cit., p. 533.

ceux où il ne doit pas tenir compte de certaines interdictions.

C'est ainsi que son article 14 permet de prolonger la durée du séjour « pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer » ; et son article 21 décide qu' « une prise ne peut être amenée, dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions. »

Mais si le manque de combustible constitue pour les prises un cas de détresse, il n'en est pas de même pour les navires de guerre. Tandis que pour les vivres, le ravitaillement ne connaît d'autres limites que celle de l'approvisionnement normal du temps de paix (art. 19, § 1), et peut se renouveler autant de fois que le navire belligérant en éprouve la nécessité, l'approvisionnement de combustible, au contraire, peut être limité à la quantité strictement nécessaire pour regagner le port national le plus proche (art. 19, § 2) ; et il ne peut s'opérer à nouveau avant l'expiration d'un délai de trois mois (art. 20).

Par là, la Convention a fait une concession, et très importante, à la doctrine restrictive. J'ai montré plus haut (1) comment, dans cette doctrine, l'asile, pour être légitime, doit être limité à ce que demande la stricte humanité, et qu'un des moyens employés pour empêcher l'asile ainsi accordé de dégénérer en abus était d'entourer les tolérances accordées de restrictions très précises, parmi lesquelles la règle du délai de trois mois.

Il en résulte que la notion de détresse admise par la

(1) Voir première partie, chap. I.

Convention de 1907 se rapproche plus de la notion anglaise que de la notion libérale. La détresse est constituée par une impossibilité de naviguer résultant soit de l'état de la mer, soit d'avaries graves, soit de manque de vivres ou de combustible. Mais, pour les navires de guerre, le manque de combustible n'est plus un cas de détresse si le navire de guerre vient se réapprovisionner chez un Etat neutre avant qu'un délai de trois mois se soit écoulé depuis son dernier ravitaillement dans un port de cet Etat ; pour les prises, au contraire, le besoin de combustible constitue toujours un cas de détresse.

Lorsqu'il y a détresse au sens que nous venons de fixer, l'Etat neutre est tenu d'accorder l'asile au navire de guerre ou à la prise qui le sollicite, non en vertu d'une disposition expresse de la Convention, mais à raison des principes généraux du Droit international ; l'asile accordé dans ces conditions ne peut justifier une réclamation de la part du belligérant adverse.

Libre d'accorder, de refuser ou de réglementer l'asile, tenu d'ouvrir ses ports aux navires en détresse, l'Etat neutre est-il obligé de refuser l'hospitalité aux navires de guerre belligérants qui cherchent dans ses eaux un abri contre la poursuite de l'ennemi ? Est-il obligé de le retenir jusqu'à la fin de la guerre ?

C'est un point sur lequel le Droit international n'est pas fixé. Si la déclaration brésilienne du 29 avril 1898 déclare que « le navire ne sera pas obligé de partir « du port dans le délai précité (vingt-quatre heures)... « si enfin il est poursuivi par l'ennemi », elle est seule à aller jusqu'à assimiler la poursuite aux cas de détresse, et à décider que le neutre est tenu d'offrir l'hos-

pitalité dans ses ports au navire qui se trouve dans une telle condition.

Au mois d'août de la même année, l'Institut de Droit international, siégeant à La Haye, votait sur le régime des navires dans les ports étrangers un règlement qui comportait, dans l'article 42, un troisième alinéa ainsi conçu : « Un navire belligérant se réfugiant dans un « port neutre devant la poursuite de l'ennemi, ou « après avoir été défait par lui... doit y rester jusqu'à « la fin de la guerre. » Et l'un des rapporteurs de l'Institut à cette session, M. Kleen, écrit dans son ouvrage sur les *Lois de la neutralité* : « Un navire de guerre « fuyant devant l'ennemi et réfugié dans un port neutre, y est traité à l'instar des fuyards de la guerre « continentale, c'est-à-dire désarmé et interné après « avoir joui des soins humanitaires (1). »

La guerre russo-japonaise semblait annoncer une évolution en ce sens. La plupart des navires russes qui se réfugièrent dans les ports neutres pour échapper à la poursuite des Japonais, furent désarmés. C'est ainsi que le *Jemstong*, l'*Oleg* et l'*Aurora*, qui avaient cherché un abri dans le port de Manille après la défaite de Tsou-Shima, y furent retenus jusqu'à la fin de la guerre.

Des propositions soumises à la Conférence, seule, la proposition britannique envisageait nettement le cas qui nous occupe. Aux termes de l'article 15 de ce projet, « lorsqu'un navire de guerre d'un belligérant se « réfugie dans des eaux neutres pour échapper à la « poursuite de l'ennemi, il incombe au gouvernement

(1) Kleen, op. cit., I, p. 533.

« neutre de l'interner jusqu'à la fin de la guerre. »

Ce texte vint en discussion au cours de la quatrième séance de la troisième sous-commission ; à ce moment, sir Ernest Satow déclara que la délégation britannique désirait réserver l'article 15 de sa proposition (1). Et le silence se fait sur ce texte : les procès-verbaux publiés par les soins du gouvernement néerlandais n'en contiennent aucune trace.

Quelle solution faut-il adopter ?

Les principes généraux du Droit international me paraissent en faveur du désarmement. Nous sommes ici en présence d'un cas où l'assimilation peut se faire entre la guerre maritime et la guerre continentale. Ce n'est pas, en effet, pour parer à une des nécessités de la navigation que le vaisseau de guerre belligérant demande au port neutre l'abri de son hospitalité ; c'est pour échapper à une des éventualités de la guerre, et par là — comme le fait remarquer Mr Kleen dans le passage reproduit plus haut — sa situation est absolument identique à celle d'une armée en déroute qui cherche un refuge sur un territoire neutre (2) ; un trai-

(1) A. et D. III, p. 599.

(2) Voir dans ce sens Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, 2^e partie, ch. V, art. 1^{er}, § 12 et 14, p. 414 et 415. — Donker-Curtius, thèse, Bordeaux 1907, p. 125. Voir aussi l'*Annuaire de l'Institut de Droit international pour la session de 1910*, particulièrement le rapport de M. Charles Dupuis (p. 59 et 60) et de M. de Lapradelle (p. 122 et 123), comme aussi les opinions de M. Haburger (p. 415), de Mr Westlake (p. 132), de Mr Lehr (p. 142). Je crois intéressant de citer les articles des projets de MM. Dupuis et Lapradelle qui se rapportent à notre question. — Projet Dupuis, art. 1^{er}, al. 4 : « Toutefois, il (l'Etat neutre) est tenu de désarmer et de retenir, jusqu'à la fin des hostilités, les navires de guerre qui se sont réfu-

tement identique doit donc lui être appliqué. Comme les soldats, pénétrant sur le territoire neutre doivent être désarmés et internés jusqu'à la cessation des hostilités, de même le navire de guerre qui se présente dans le port neutre afin d'échapper à la poursuite d'un ennemi, doit être désarmé et retenu jusqu'à la cessation des hostilités.

A la vérité, cette règle d'un aspect si simple, ne laisse pas, à l'application, de présenter quelques difficultés.

En effet, dans certains cas, il ne peut y avoir de doute sur la situation du navire de guerre ; quand, par exemple, il se présente dans les eaux neutres un navire de guerre, fuyant devant des forces ennemies bien supérieures, aucune hésitation n'est possible : ce navire doit être retenu jusqu'à la fin de la guerre ; mais on peut imaginer d'autres hypothèses où la solution est moins nettement indiquée. Par exemple, si le navire de guerre avait justement pour mission de forcer le cordon des navires ennemis qui l'empêchaient de pénétrer dans le port neutre — comme ce fut le cas pour le *Raztoropny* (1) — il peut sembler dur d'interner ce navire parce qu'il a réussi à atteindre son objec-

« giés dans ses ports pour échapper à la poursuite de l'ennemi. »
— Projet Lapradelle, art. 6: « L'Etat neutre doit immédiatement
« désarmer et retenir jusqu'à la fin des hostilités le navire belli-
« gérent qui se réfugie dans ses eaux ouvertes pour échapper à
« la poursuite de l'ennemi. »

(1) Le *Raztoropny* était un torpilleur russe qui avait réussi à s'échapper de Port-Arthur, trompant le blocus de la flotte japonaise, et à entrer dans le port chinois de Tché-Fou, le 16 novembre 1904. Voir Gaborit: *Questions de neutralité soulevées par la guerre russo-japonaise*, thèse, Paris, 1906, p. 179 et sq.

tif. Ou encore, un navire de guerre apprenant la proximité d'une escadre ennemie, entre dans un port neutre pour éviter d'être attaqué ; rien, apparemment, ne le distingue du navire qui cherche dans le port neutre un lieu de ravitaillement ou un refuge contre la tempête ; et cependant est-il juste de leur appliquer le même traitement ? Evidemment non. Le premier use du port neutre comme d'un point d'appui militaire ; il l'utilise pour se mettre à l'abri des atteintes de l'ennemi ; et c'est là une chose incompatible avec la neutralité.

C'est ici qu'une réglementation de la durée du séjour interviendrait utilement, et il y a là un bel exemple du lien étroit qui unit entre elles toutes les questions relatives à l'hospitalité maritime.

Il est certain qu'une législation de la neutralité, limitant d'une façon ferme la durée du séjour à vingt-quatre heures, par exemple, supprimerait toute cause de difficultés ; les vingt-quatre heures une fois écoulées, si le navire refusait de quitter le port, en dehors des cas de tempête ou de réparations indispensables à la navigation, il serait interné jusqu'à la fin de la guerre.

Mais la Convention n'a pas prévu de règles générales pour la durée du séjour ; elle n'a pas réglé non plus le cas qui nous occupe.

Voilà, me semble-t-il, les solutions qui sont en conformité avec les principes généraux du droit.

Quand un navire de guerre se réfugie dans un port neutre au cours d'un engagement, ou parce qu'il est poursuivi par des forces ennemies supérieures en nombre, il n'y a pas de doute : l'Etat neutre doit rete-

nir ce navire jusqu'à la fin de la guerre, même si son objectif était de pénétrer dans le port neutre ; l'Etat neutre n'a pas à tenir compte de cette circonstance. Il doit simplement mettre le navire de guerre réfugié dans ses eaux en demeure d'en sortir, et, s'il s'y refuse, user de tous les moyens dont il dispose pour l'empêcher de participer à nouveau aux hostilités.

Enfin, si un navire de guerre se présente dans un port neutre pour échapper aux attaques possibles de vaisseaux ennemis qui croisent à proximité, mais qui, ignorant sa présence, ne l'ont pas attaqué, deux solutions sont possibles :

Si l'Etat neutre auquel appartient le port a limité d'une façon ferme la durée du séjour, il devra désarmer le navire belligérant qui se refuserait sans aucune des raisons jugées valables par la Convention (1), à quitter le port, une fois le délai de séjour expiré ;

Si l'Etat neutre n'a pas limité la durée du séjour, le navire de guerre belligérant peut rester dans le port neutre autant qu'il lui plaira.

(1) V. *infra*, chap. III.

CHAPITRE DEUXIÈME

OBLIGATIONS GÉNÉRALES DES NAVIRES BELLIGÉRANTS ADMIS A L'ASILE

Ces obligations se ramènent fondamentalement à une seule dont le principe est énoncé dans l'article 1^{er} de la Convention du 18 octobre 1907 sur la neutralité maritime : « Les belligérants sont tenus de respecter
« les droits souverains des puissances neutres et de
« s'abstenir, dans le territoire ou les eaux territoria-
« les neutres, de tous actes qui constitueraient de la
« part des puissances qui les toléreraient, un manque-
« ment à la neutralité. »

La règle établie par cet article ne rencontra dans la Conférence aucune difficulté sérieuse. Elle était déjà contenue dans l'article 2 de la proposition anglaise ; et elle passa, dans le texte définitif de la Convention.

A vrai dire, il ne pouvait guère y avoir de désaccord sur ce point ; comme le fait remarquer M. Louis Renault dans le rapport qu'il présenta à la Conférence : « C'est une obligation et c'est un droit qui sont inhé-
« rents à l'existence même des Etats (1). » Toutes les déclarations des membres de la Conférence à ce sujet manifestent une parfaite unité de vues. Dans son discours d'ouverture des travaux de la deuxième sous-

(1) A. et D. III, p. 488.

commission relatifs à l'asile maritime, le président comte Tornielli s'exprimait ainsi :

« De ce principe immuable de la souveraineté, on peut déduire quatre préceptes qui forment le cadre de la Convention à établir : ...4^o Devoir absolu des belligérants de respecter les droits des neutres (1). »

Dans cette même séance, sir Ernest Satow fit une déclaration à peu près semblable : « Il nous incombe
« de reconnaître que les belligérants sont tenus de res-
« pecter le pouvoir souverain des neutres. C'est dans
« le but d'assurer aux neutres le respect de leurs droits
« que nous avons rédigé l'article 2 de notre projet,
« qui... (est) l'expression de la pensée maîtresse de
« cette partie du Droit international (2). »

Ainsi, libéraux et partisans de la thèse restrictive s'accordent à voir dans le respect des droits souverains des Etats neutres par les belligérants le point principal, l'idée dominante d'une réglementation de la neutralité maritime.

Mais il ne suffit pas de constater l'existence du principe ; il faut nous efforcer d'en tirer les conséquences. A quelles obligations aboutit pour les belligérants le devoir de respecter les droits souverains des neutres ?

Maître absolu de son territoire, le neutre a le droit d'en interdire l'accès aux belligérants, ou de mettre à l'admission des belligérants dans ses ports et dans ses eaux neutres telles conditions qui lui sem-

(1) Troisième séance de la deuxième sous-commission, A. et D., III, p. 570.

(2) A. et D., III, p. 572.

blent bonnes ; et de là pour les puissances engagées dans la guerre, le devoir de respecter les lois et les règlements de l'Etat neutre en matière d'asile maritime.

Pacifique, désireux de ne pas subir les conséquences de la guerre, le neutre a le droit de ne pas voir se dérouler, dans son territoire ou dans ses eaux, des combats sanglants ; d'où il suit que le belligérant doit s'abstenir, dans les ports ou dans les eaux neutres, de tout acte hostile qui semblerait engager le neutre dans la guerre et qui exposerait les habitants du pays neutre à supporter, dans leurs corps ou dans leurs biens, les dommages et les risques d'une lutte à laquelle ils ne veulent pas s'intéresser.

Enfin, le neutre a également le droit de n'être pas mêlé indirectement à la guerre par un belligérant qui utiliserait l'abri de ses ports et de ses eaux pour y préparer à loisir des expéditions militaires ; le belligérant doit donc s'abstenir de procéder dans les ports et les eaux neutres à des ravitaillements ou à des réparations dont le but est exclusivement militaire, et, *a fortiori*, il ne doit pas considérer le territoire neutre comme une base d'opérations.

Le devoir de respecter les droits souverains des neutres entraîne donc pour les belligérants des obligations qui peuvent se répartir sous trois chefs :

Observation de la loi et des règlements neutres en matière d'asile maritime.

Abstention d'actes hostiles dans les ports ou dans les eaux neutres.

Interdiction de se servir du territoire neutre pour des actes préparatoires aux hostilités et d'utiliser les

ports et les eaux neutres comme base d'opérations.

Les deux premiers chefs d'obligations ne présentent pas de grandes difficultés. L'article 1^{er} ne définit pas expressément le devoir, pour les belligérants, de se conformer aux conditions imposées par les neutres à l'admission des navires de guerre dans ses ports et dans ses eaux ; mais ce devoir découle logiquement de son texte. L'article 1^{er}, en effet, après avoir posé le principe que le belligérant doit respecter les droits souverains des neutres, déclare : « Les belligérants « sont tenus de s'abstenir de tous les actes qui cons-
« titueraient de la part des Puissances qui les tolère-
« raient un manquement à la neutralité ». Il est évident que la violation des règlements promulgués par le gouvernement neutre : interdiction d'entrer dans certains ports, limitation de la durée du séjour, etc., rentre dans les cas visés par l'article 1^{er}. L'Etat neutre qui tolérerait la violation de ses lois manquerait à son devoir d'impartialité, et par là aux obligations que sa neutralité lui impose.

L'obligation pour les belligérants de s'abstenir d'actes hostiles dans les ports et les eaux neutres, qui peut être déduite logiquement de l'article 1^{er}, est visée d'une façon spéciale dans l'article 2 de la treizième Convention, ainsi conçu : « Tout acte d'hostilité, y com-
« pris la capture et l'exercice du droit de visite, com-
« mis par des vaisseaux de guerre belligérants dans
« les eaux territoriales d'une Puissance neutre, cons-
« tituent une violation de la neutralité et sont stric-
« tement interdits (1). »

(1) Cf. cette formule avec l'article 1^{er} de l'Edit de Gènes de 1778,

La formule est absolument générale ; elle comprend aussi bien les attaques contre le navire de guerre du belligérant adverse que la poursuite, la visite et la capture du navire de commerce. Et l'on ne pourrait trouver de meilleurs commentaires de notre texte que ces lignes écrites par Hautefeuille, il y a plus d'un demi-siècle : «...les actes défendus dans la mer territoriale neutre ne sont pas seulement les hostilités directes et expresses ; ils comprennent encore tous les faits qui sont actes de guerre... Toute visite, toute vérification faite par un belligérant sur un des navires de son ennemi ou d'un peuple neutre, est attentatoire aux droits de la nation souveraine et doit être sévèrement réprimée. Dans cette partie réservée, il n'existe pas de guerre ; les deux parties doivent se considérer comme vivant en pleine paix ; les droits de la guerre ne peuvent jamais y être exercés, sous quelque prétexte que ce soit (1). » L'article 2, en parlant d'une interdiction stricte, clôt définitivement les controverses ouvertes par Bynkershoeck sur l'exception *dum fervet opus* (2).

D'ailleurs, l'article 2 ne faisait que poser une règle reconnue depuis de nombreuses années, bien que souvent violée. Tout le monde a encore présents à la mé-

et surtout avec l'art. 11 de l'ordonnance autrichienne de 1803. L'identité est presque absolue. *Vida supra*, Introduction, p. 24.

(1) Hautefeuille, *Droits et Devoirs des nations neutres*, 3^e édition, tome I^{er}, p. 291 et 292. Comparer art. 43 du règlement de l'Institut de Droit international, session de 1898, *annuaire*, XVII, p. 286.

(2) Bynkershoeck, *Quaestiones Juris publici*, livre I, chap. VIII, cité par Hautefeuille, *op. cit.* tome I, p. 283. — V. Ortolan, *Diplomatie de la mer*, II, p. 287 et 288.

moire les incidents de Chemulpo et de Chefou qui marquèrent la guerre russo-japonaise ; il convient de signaler du reste que les Japonais, dans ces deux circonstances, ne contestèrent pas le principe ; ils s'efforcèrent simplement de démontrer que des conditions exceptionnelles empêchèrent le principe de s'appliquer (1).

Mais le belligérant ne doit pas seulement, dans les ports et dans les eaux neutres, s'abstenir de se livrer à des actes hostiles, qui risquent de porter la guerre à l'intérieur du territoire neutre et de faire peser sur les sujets neutres le poids et les conséquences de la lutte ; il doit aussi ne pas préparer les mêmes actes dans les eaux neutres et ne pas utiliser ces eaux comme base d'opérations.

De ce principe résultent certaines conséquences dont la plupart sont expressément prévues par la Convention du 18 octobre : interdiction de se ravitailler en armes et en matériel de guerre dans les ports et les

(1) Voir pour plus de détails sur les incidents de la guerre russo-japonaise : Gaborit, *Questions de neutralité maritime soulevées par la guerre russo-japonaise*, thèse, Paris, 1906, p. 46 à 109. — Lawrence, *War and Neutrality in the Far-East*, 1^{re} éd., p. 63 à 83. — Donker-Curtius, thèse Bordeaux 1907, p. 109 et sq. — En ce qui concerne les incidents de Chémulpo, les Japonais soutenaient que leurs vaisseaux n'avaient pas violé la neutralité des eaux coréennes, car cette neutralité ne pouvait exister, la Corée n'étant pas en fait un Etat indépendant (V. Lawrence, op. cit., p. 276 et s.).

Dans l'affaire de Chéfou (capture du destroyer russe *Rachitelnij* dans un port chinois), le Japon prétendait que la neutralité de la Chine était conditionnelle, la guerre se déroulant sur une partie de son territoire, et que le torpilleur russe, en cherchant un refuge dans le port de Chéfou, avait enlevé à ce port sa qualité de neutre.

eaux neutres (art. 18) ; interdiction dans ces mêmes eaux de recruter des équipages (art. 18) ; interdiction également de réparer les avaries qui intéressent la puissance militaire des navires (art. 13) ; défense d'utiliser les ports neutres comme lieux de rendez-vous (article 15 limitant à trois le nombre des navires de guerre d'une puissance belligérante qui peuvent se trouver simultanément dans un même port neutre). D'autres ne sont indiquées nulle part, mais se déduisent facilement du principe : on conçoit aisément, par exemple, qu'il soit interdit à un croiseur belligérant d'utiliser les eaux territoriales neutres pour guetter les navires de commerce qui passent en haute mer.

Tout cela ne présente pas de difficultés ; mais il n'en est pas de même de l'interdiction de faire des ports et des eaux neutres la base d'opérations navales, interdiction établie par l'article 5. Nulle part, en effet, dans la Convention, on ne définit ce qu'il faut entendre par là. L'article 5, le seul article où la base d'opérations soit visée, n'en fournit pas une notion précise (1) : après avoir interdit aux belligérants d'utiliser les ports et les eaux neutres comme base d'opérations, il se contente de montrer dans l'installation de station radio-télégraphique un exemple de cette utilisation.

Et, si l'on consulte les travaux de la Conférence, on ne voit nulle part qu'une définition ait été donnée de

(1) Voici le texte de cet article : « Il est interdit aux belligérants de faire des ports et des eaux neutres la base d'opérations navales contre leurs adversaires, notamment d'y installer des stations radio-télégraphiques ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer. »

la base d'opérations. Le besoin s'en était pourtant fait sentir, et, au cours de la quatrième séance de la deuxième sous-commission, M. de Beaufort, délégué des Pays-Bas, avait réclamé des précisions ; parlant des articles des diverses propositions qui proscrivaient l'emploi des ports neutres comme base d'opérations, il s'exprimait ainsi : « Je crois que chaque navire de « guerre sans exception tombe sous l'application de « ces articles, car je ne peux pas me figurer un tel « navire qui ne se livre pas à des opérations de guerre « dans le sens large que l'article espagnol attribue à « cette expression et que les articles des propositions « russes et britanniques ne semblent pas exclure. Je « me permets d'appeler de nouveau l'attention de cette « sous-commission sur l'intérêt qu'il y aurait à mieux « préciser ces expressions (opérations de guerre), si « elles sont indispensables (1). »

Mais l'appel de M. de Beaufort ne fut pas entendu. La Conférence n'a pas voulu définir d'une façon précise ce qu'elle entendait par base d'opérations.

Il n'est cependant pas douteux que la Conférence ait refusé d'accepter la conception très large soutenue par les délégués anglais et japonais, conception que j'ai déjà étudiée. La Convention, en effet, ne contient pas les dispositions qui étaient la conséquence logique de cette notion : ni elle ne limite le séjour, d'une façon ferme, à vingt-quatre heures, ni elle n'interdit le ravitaillement des navires belligérants qui se rendent sur le théâtre des hostilités, ni elle ne pro-

(1) A. et D. III, p. 592 et 593. 4^e séance de la deuxième sous-commission.

hibe la rencontre dans un même port de plusieurs navires belligérants — toutes dispositions qu'elle aurait dû édicter si elle avait accepté la notion anglaise.

La Conférence semble s'être ralliée à une autre notion. Outre les actes préparatoires à un agissement hostile, — guet, embuscade, — ou les approvisionnements purement militaires — en hommes ou en munitions, — rentre dans cette notion l'usage habituel d'un port neutre pour le ravitaillement en matières indispensables à l'existence du navire; et, particulièrement, les réapprovisionnements successifs d'un même navire en combustible transforment le port neutre en base d'opérations. « L'usage continu, écrit « M. Dupuis, est le signe caractéristique de la base « d'opérations; ce nom ne saurait être donné aux « ports où une flotte s'approvisionnerait pour n'y plus « revenir ensuite. » Et il ajoute : « L'Etat neutre doit « s'opposer à ce que les belligérants viennent chercher « régulièrement (sur son territoire) les objets qui, sans « être des instruments de lutte, sont cependant la « condition même de la campagne : les provisions de « bouche, le charbon ou les agrès nécessaires à la « navigation (1). »

Il semble que la Conférence se soit plutôt ralliée à cette notion; je le croirai volontiers, à la voir établir le délai de trois mois entre deux ravitaillements de charbon (2).

(1) Dupuis, *Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 458.

Cf. Hall, *A treatise on international law*, 4^e édition, Oxford 1895, p. 628; et Lapradelle, R. G. D. I. P., 1904, p. 561 et 562.

(2) Cf. art. 20 de la Convention.

On peut d'ailleurs se demander si l'article 5 de la Convention présente une bien grande utilité. En effet, la plupart des cas où l'on aurait pu se demander s'il y avait base d'opérations ont été réglés par des dispositions spéciales. L'article 17 prohibe les réparations de nature à accroître la force militaire des navires belligérants ; l'article 18 interdit à ces mêmes navires de compléter leurs équipages dans les ports neutres, d'y embarquer des munitions ou du matériel de guerre ; l'article 20, par l'établissement d'un délai de trois mois entre deux approvisionnements de charbon, empêchera les croiseurs belligérants d'imiter la conduite des navires confédérés pendant la guerre de Sécession, et de revenir plusieurs fois de suite à un port neutre pour s'y ravitailler de manière à poursuivre des opérations de longue haleine loin de leurs ports nationaux. Dès lors, n'eût-il pas mieux valu supprimer une disposition imprécise, bonne seulement à soulever des querelles ?

En effet, on pourra dire, par exemple, que si la Convention n'a pas voulu limiter d'une manière absolue le nombre des navires d'un même belligérant qui pourraient se trouver simultanément dans un port neutre, elle n'a pas entendu permettre cependant que des navires de guerre usent des ports neutres pour se concentrer en vue d'une opération de guerre définie ; et, de même, on pourra se demander si un croiseur, profitant des dispositions de l'article 23 et amenant habituellement ses prises dans un même port neutre, ne transforme pas ce port en base d'opérations.

En un mot, la tactique consistera à prétendre que certains usages des ports neutres, permis par la Con-

vention, le sont seulement à condition de ne pas transformer le port neutre en base d'opérations ; et l'on verra recommencer des discussions interminables pour savoir si, étant données les circonstances qui l'entourent, tel acte, accompli par un navire belligérant, transforme ou non le port neutre où il s'est produit en base d'opérations.

Il eût mieux valu empêcher ces difficultés de naître, en n'introduisant pas dans la Convention une expression aussi vague, aussi mal définie, et interprétée aussi diversement que l'expression de base d'opérations.

L'article 5 de la Convention vise cependant une utilisation précise des ports et des eaux neutres, déjà prohibée par l'article 10, aliéna B, de la proposition anglaise : c'est l'installation, dans les limites du territoire neutre, « de stations radio-télégraphiques ou de « tout autre appareil destiné à servir de moyens de « communication avec des forces belligérantes sur « terre ou sur mer ». Une interdiction du même genre est établie par l'article 3 de la Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (1).

Ce texte soulève une question assez délicate : il n'est

(1) Il est également interdit aux belligérants : a) d'installer sur le territoire d'une puissance neutre une station radio-télégraphique ou tout autre appareil destiné à servir comme moyens de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer ; b) d'utiliser toute installation de ce genre établie avant la guerre sur le territoire de la puissance neutre dans un but exclusivement militaire et qui n'a pas été ouverte avant la guerre au service de la correspondance publique.

pas douteux qu'un beligérant ne peut pas installer en territoire neutre une station radio-télégraphique (1), ou avoir à demeure, dans les eaux neutres, un navire pourvu d'appareil de télégraphie sans fil communiquant avec ses forces de terre ou de mer. Mais un navire belligérant, muni d'appareils de télégraphie sans fil, comme le sont aujourd'hui la plupart des cuirassés et des croiseurs, et qui séjournerait momentanément dans les eaux neutres, peut-il se servir de ses appareils ? Il nous semble qu'il faut admettre l'affirmative : ce n'est pas le fait d'être dans les eaux neutres qui permet au navire belligérant de lancer des radiogrammes, puisqu'il utilise les moyens du bord ; et il n'y a pas là transformation du port neutre en base d'opérations, car le navire se trouve tout à fait accidentellement dans les eaux neutres.

Dans un article de la *Revue générale de Droit international public*, paru en 1906, M. Louis Rolland est d'un avis qui, théoriquement, est différent, mais qui, en pratique, aboutit au même résultat : « A supposer
« donc qu'il soit démontré qu'un navire neutre ou
« belligérant stationné dans les eaux territoriales
« (neutres) communique, par télégraphie sans fil, des
« renseignements relatifs à la conduite des hostilités
« à un belligérant... l'Etat neutre se trouvera tenu
« d'interdire de telles émissions. »

(1) Le cas s'est présenté pendant la guerre russo-japonaise. A l'aide d'appareils de télégraphie sans fil, la forteresse de Port-Arthur, assiégée par les Japonais, communiquait avec le consulat russe du port chinois de Tché-Fou. — Cf Lawrence, *War and Neutrality in the Far-East*, 1^{re} éd., p. 199 à 202, et Rolland, R. G. D. I. P., 1906, p. 90, note 1.

« Que l'on n'exagère pas d'ailleurs la portée de
 « cette dernière conclusion. Elle n'est évidemment
 « admissible que s'il est manifeste que l'installation
 « télégraphique et l'émission d'ondes ont pour objet
 « une véritable participation aux opérations mili-
 « taires. La chose n'apparaîtra pas, en fait, très sou-
 « vent clairement (1). »

Pour moi, il me semble que, même si le neutre connaît de science certaine le caractère militaire des communications radio-télégraphiques envoyées par un navire belligérant stationné momentanément dans ses eaux, il ne pourrait pas les interdire : il n'y a point là usage illégitime de ses eaux, le navire se servant seulement des moyens du bord et ne se trouvant dans les eaux neutres que d'une façon transitoire (2). Mais toute autre devra être l'attitude du neutre vis-à-vis d'un vaisseau fixé à demeure dans un de ses ports, et en communication constante avec un belligérant : il s'agit là, en effet, de communications faites en toute sécurité, sous la protection de la souveraineté du neutre, et que celui-ci doit empêcher.

(1) Rolland, *op. cit.*, p. 89 et 90.

(2) Il faut remarquer que le neutre ne peut pas s'immiscer dans les relations des forces belligérantes.

CHAPITRE TROISIÈME

LA DURÉE DU SÉJOUR

J'ai montré dans mon introduction comment les règles anciennes étaient imprécises sur ce point. Les anciens traités parlent du temps indispensable « pour se refaire ou pour prendre toutes les choses nécessaires » ; d'autres déclarent que les navires ne devront donner « aucun sujet de jalousie par un trop long séjour et affecté » aux gouverneurs des ports où ils seront reçus (1).

Parfois, quelques dispositions des lois intérieures prévoyaient la question, mais ne réglaient que des cas particuliers. C'est ainsi que l'on peut lire dans l'article 14 de l'ordonnance française sur la marine, d'août 1681 : « Aucuns vaisseaux pris par capitaines « ayant commissions étrangères, ne pourront demeurer plus de vingt-quatre heures dans nos ports et « havres s'ils n'y sont retenus par la tempête, ou si la « prise n'a été faite sur nos ennemis. »

Il faut arriver aux règles anglaises de 1862 pour trouver une disposition absolument générale (2).

D'après ces règles, tout navire de guerre ou corsaire ne pourrait séjourner plus de vingt-quatre heures dans

(1) Voir Introduction, p. 10.

(2) Voir le texte dans *Papers*, I, p. 226 et 227.

les eaux anglaises, sauf les cas de détresse de mer, de manque de provisions ou d'avaries ; et dans ce cas, le navire devrait quitter les eaux anglaises vingt-quatre heures après qu'il aurait paré à tous ces besoins.

L'introduction de cette règle fut facilitée par les conditions nouvelles de la guerre navale. Comme le fait remarquer M. Pillet, « la faculté de limiter le séjour est plus compréhensible aujourd'hui avec la marine à vapeur qu'à l'époque où le mouvement des navires à voiles dépendait essentiellement de la direction des vents » (1). Et voilà un bel exemple de l'interdépendance qui relie les règles du Droit international et les perfectionnements apportés par les ingénieurs à la technique de la guerre terrestre ou maritime.

Au reste, on sait que ce règlement fut fort mal appliqué pendant la guerre qui avait amené sa promulgation. Mais l'Angleterre avait remarqué le bénéfice qu'elle en pouvait tirer dans une guerre où elle serait partie et non plus spectatrice, et elle conserva dans ses règles de neutralité la limitation de la durée du séjour à vingt-quatre heures, espérant la voir adoptée par d'autres Etats.

Cet espoir ne fut pas trompé : l'exemple de l'Angleterre fut suivi pendant la dernière moitié du XIX^e siècle et dans les premières années du XX^e par un certain nombre de nations ; au cours de la guerre hispano-américaine et du conflit russo-japonais, d'assez nombreuses déclarations de neutralité décidèrent que les

(1) Pillet, *Lois actuelles*, p. 307.

navires belligérants ne pourraient séjourner dans les ports des Etats neutres plus de vingt-quatre heures (1). Cependant l'adhésion des puissances à la règle anglaise fut loin d'être unanime : en particulier, la France maintint avec obstination le vieux principe libéral : que l'Etat neutre a le droit de fixer librement le délai pendant lequel il autorise les navires de guerre belligérants à s'arrêter dans ses eaux, ses rades ou ses ports (2).

La guerre russo-japonaise devait poser avec une acuité singulière le problème de la limitation de la durée du séjour. Au cours du long voyage qu'elle entreprit pour gagner les mers d'Asie, la flotte de la Baltique eut à utiliser plus d'une fois l'hospitalité des eaux neutres ; les règles françaises de neutralité, si larges, si accueillantes, lui rendirent en plus d'une occasion de signalés services. Les séjours des vaisseaux russes à Nossi-Bé, à Kamranh, à Hon-Kohé, soulevèrent entre le Japon et la France de vives discussions ;

(1) Il faut noter que la Russie, qui se fit, à la Conférence de 1907, le champion de la thèse libérale, adopta pendant la guerre hispano-américaine la règle anglaise. Dans sa déclaration de neutralité du 18/30 avril 1898, le gouvernement impérial décida « que les bâtiments de guerre des deux puissances belligérantes ne pourront « entrer dans les ports russes que pour vingt-quatre heures. » Dans les cas de détresse « la prolongation du délai sus-indiqué ne pourra « être accordée chaque fois que sur une autorisation spéciale du « gouvernement impérial. » V. R. G. D. I. P., 1898, doc., p. 36.

(2) La déclaration de neutralité française se bornait à maintenir son point de vue traditionnel ; les instructions du ministre de la Marine français, en date du 28 avril 1898, rappellent que « la durée « du séjour dans nos ports de belligérants non accompagnés de « prise n'a été limité par aucune disposition spéciale. » — R. G. D. I. P., *ib.*, p. 18.

le Japon prétendit que l'escadre russe avait utilisé les eaux françaises pour se ravitailler, pour permettre à ses équipages de se refaire ou de s'exercer, la France répondant que les navires russes n'avaient pas franchi la limite de ses eaux territoriales (1).

La Conférence de La Haye ne pouvait éviter ce problème et se devait d'essayer de le résoudre. Tâche difficile, à la vérité : les deux thèses antagonistes que j'ai déjà eu l'occasion de signaler devaient, encore ici, se heurter violemment. Leur opposition se manifeste déjà dans les propositions qui furent soumises à la Conférence. Un premier groupe, représentant la tendance anglaise, comprenait les propositions britannique, espagnole et japonaise : toutes trois s'accordaient à limiter d'une façon ferme la durée du séjour à vingt-quatre heures ; elles différaient seulement sur les exceptions que les nécessités de la vie maritime pourraient obliger à apporter à cette règle, les unes (les propositions anglaises et japonaises) n'envisageaient que l'état de la mer, l'autre (proposition espagnole visant les avaries, l'état de la mer, ou toute autre force majeure (2). En face de ces trois projets restrictifs, on

(1) Gaborit, *Questions de neutralité soulevées par la guerre russo-japonaise*, thèse, 1906, p. 186 et s.

(2) Voici le texte de ces propositions : Prop. jap., art. 2 : « Les navires belligérants ne pourront entrer ni séjourner dans les ports et eaux neutres plus de vingt-quatre heures, sauf dans les cas suivants : a) Dans le cas où l'état de la mer empêcherait lesdits navires de reprendre le large, la durée du séjour légal sera étendu jusqu'à ce que cet état de la mer cesse d'être un danger ; b) Cas des départs simultanés.

Prop. esp. art. 3 : « Les vaisseaux belligérants ne pourront séjourner plus de vingt-quatre heures dans les ports et les eaux neutres,

ne trouve, pour soutenir la thèse libérale, que la seule proposition russe, dont l'article 4 s'exprime ainsi :
« Il appartient à l'Etat neutre de fixer le délai de séjour accordé aux bâtiments de guerre dans les ports et eaux territoriales appartenant à cet Etat neutre. »

Entre les deux thèses, l'opposition était absolue et les débats de la Conférence devaient la rendre encore plus sensible. A la cinquième séance de la 2^e sous-commission, sir Ernest Satow, représentant de la Grande-Bretagne et l'un des porte-paroles le plus écouté de la thèse anglaise, soutint qu'il était nécessaire en cette matière d'établir un accord fixe, sur la base du règlement anglais de 1862, afin d'échapper à tout arbitraire et à tout malentendu. Un tel accord, selon lui, ne pouvait en rien attenter à la liberté et à la souveraineté de l'Etat neutre : sans doute, « il est indéniable qu'une puissance neutre a le droit, dans les limites de sa souveraineté, d'édicter à ce sujet les dispositions

sauf par cause d'avaries, état de la mer ou autre force majeure. »

Prop. angl. art. 12: « Une puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un navire belligérant de demeurer dans ses ports plus de vingt-quatre heures. » Il faut compléter cet article par l'article 14 qui prévoit comme sanction l'internement du navire contrevenant « sauf dans le cas où il aurait été retenu à cause du mauvais état de la mer ».

Il est intéressant de comparer à la proposition anglaise la déclaration de neutralité britannique pendant la guerre russo-japonaise: «...si, à partir de ce jour, un navire de guerre belligérant entre dans un des ports soumis à la juridiction territoriale de la couronne britannique, le dit navire devra partir et reprendre la mer vingt-quatre heures après son entrée dans ledit port, excepté en cas de mauvais temps ou s'il lui est nécessaire de se procurer les provisions indispensables à la subsistance de son équipage, ou s'il doit subir des réparations. »

« qu'il lui plaira d'adopter... Il ne faut pas, cependant,
« conclure de ce fait que cet accord est irréalisable
« comme portant atteinte aux droits souverains des
« puissances neutres, puisque la même objection pour-
« rait être soulevée chaque fois que des Etats con-
« cluent un arrangement semblable. »

La règle anglaise lui paraissait la plus propre à faire la base d'un tel accord et à devenir la règle suivie par tous les Etats civilisés : « Il a déjà été remarqué que
« cette mesure, au fond, est strictement conforme à ce
« que la neutralité et les exigences de la guerre mari-
« time imposent à ceux qui ne veulent prendre aucune
« part, même indirecte, aux hostilités. »

Et sir Ernest Satow ajoute : « Permettre à un navire
« de guerre de rester dans un port neutre plus de
« temps qui lui est essentiel (*sic*) pour réparer ses
« avaries, pour faire des chargements de combustible
« et de provisions, ne manquerait pas de causer des
« malentendus ; et un séjour prolongé qui permettrait
« aux navires de guerre d'un belligérant d'arriver suc-
« cessivement et de se concentrer dans un port neutre,
« ne saurait être justifié. »

L'attitude du délégué anglais était nette et résumait d'une façon exacte la thèse de son pays : tout secours prêté par un Etat neutre à un navire belligérant constitue une intrusion de cet Etat dans les hostilités ; le simple séjour lui-même est suspect ; il peut permettre une concentration de navires de guerre dans les eaux neutres, faciliter un ravitaillement ; il faut donc le limiter d'une façon très étroite. Les interventions mêmes des partisans de la thèse libérale devaient permettre aux tenants de la thèse anglaise d'accentuer

leur point de vue. Dans la séance du Comité d'examen du 11 septembre, le délégué allemand, contre-amiral Siegel, présenta sur notre matière un amendement que nous étudierons plus loin, et qui s'efforçait de concilier les deux thèses opposées.

De grandes divergences se manifestèrent au sein du Comité au sujet de cet amendement, et devant ce fait, le Président proposa de supprimer l'article 12. Cet article, dit-il en substance, a pour but de fixer la durée du séjour des navires qui entrent dans un port sans but spécial ; or, il existe dans le projet des articles réglant la situation des navires entrant avec un but spécial (réparations, etc.) ; ne serait-il pas plus simple de supprimer la réglementation du séjour pur et simple ? (1)

Le Japon s'opposa formellement à cette proposition : « Presque tous les articles du projet, dit le délégué du Japon, ont pour objet la garantie des droits des neutres. Si l'article 12, qui contient un des principes fondamentaux des devoirs des neutres était supprimé, l'indication des devoirs des neutres n'existerait plus dans la Convention (2). » C'était rappeler brutalement le principe dominant de la thèse britannique, que tout acte d'un navire belligérant en port neutre, même le séjour pur et simple, est suspect, et doit donc être réglementé.

L'amendement allemand, que j'ai signalé plus haut, devait permettre au délégué japonais de manifester d'une façon aussi intransigeante son opinion. Cet

(1) A. et D. III, p. 628.

(2) A. et D. III, p. 629.

amendement mérite d'ailleurs d'être étudié, car il contient une idée peut-être applicable, peut-être chimérique, séduisante en tous cas, et qui vaudrait, semble-t-il, d'être retenue et examinée : c'est l'idée de la limitation de la neutralité maritime et de ses obligations à la zone des hostilités. Est-il besoin de dire que cette idée déborde infiniment la question de la durée du séjour, et que, si elle était mise en application, elle changerait absolument les réglementations adoptées (1) ?

Proposé dans la première séance du Comité d'examen (2), rejeté par sept voix contre quatre et trois abstentions, repris dans la séance de la première commission, en date du 4 octobre (3), l'amendement était ainsi conçu :

« Il est interdit aux navires de guerre belligérants
« de demeurer dans les ports et rades ou dans les
« eaux territoriales dudit Etat, situés à proximité im-
« médiate du théâtre de la guerre pendant plus de
« vingt-quatre heures, sauf dans les cas prévus par la
« présente Convention.

(1) L'amendement allemand mérite d'être signalé à un autre point de vue. En soulevant, à propos d'une question aussi mesquine en apparence que la durée du séjour une théorie comme celle de la limitation de la guerre maritime, il montre que la réglementation des questions de neutralité maritime dépend toujours d'une théorie générale, et que, si les solutions adoptées par les Etats sur les points de détail diffèrent, c'est que les points de vue généraux diffèrent aussi. D'ailleurs, l'adoption de ces points de vue généraux tient plus souvent à des raisons politiques et économiques qu'à des raisons juridiques.

(2) A. et D. III, p. 627 et 629, et Annexe 64, p. 728 et 730.

(3) A. et D. III, p. 472-478.

« A défaut d'autres dispositions spéciales de la loi
« de l'Etat neutre, le séjour des navires de guerre bel-
« ligérants dans les ports et rades en dehors du théâ-
« tre de la guerre n'est pas limité. »

Tel quel, cet amendement constituait un effort de conciliation entre la tendance libérale et la tendance restrictive ; il admettait la règle des vingt-quatre heures, et il la rendait obligatoire pour les ports neutres se trouvant sur le théâtre des hostilités ; mais pour les autres ports, l'Etat neutre était libre d'en fixer le régime à sa guise.

Que fallait-il entendre par « théâtre des hostilités » ?

Une note annexée à l'amendement allemand (1) le définit ainsi :

« C'est l'espace de mer dans lequel se fait ou vient
« de se faire une opération de guerre, ou sur lequel
« une pareille opération pourra avoir lieu par suite
« de la présence ou de l'approche des forces armées
« des deux belligérants. » Et dans la séance de Com-
mission du 4 octobre (1), le contre-amiral Siegel dé-
clarait que : « Le neutre a une parfaite liberté de
« déclarer théâtre de la guerre ce que bon lui paraî-
« tra ; il ne court aucun risque s'il donne à cette dé-
« claration un sens étendu. Seulement, il le fait en
« vertu de sa propre souveraineté, et non forcé par
« une convention internationale. »

On voit par là quel était l'esprit de l'amendement allemand : il admet le délai de vingt-quatre heures,

(1) A. et D. III, Annexe 64, p. 728.

proposé par l'Angleterre et le Japon, et il en fait une règle obligatoire, mais seulement dans certaines limites, qu'il appartient au neutre de déterminer ; le neutre est d'ailleurs parfaitement libre d'adopter une règle rigoureuse, mais s'il le fait, c'est en vertu de sa volonté souveraine et libre, et non pour obéir à une convention internationale.

Cet effort de conciliation entre les deux théories ne devait pas rencontrer grand succès chez les partisans de la tendance restrictive. Sir Ernest Satow s'opposa à l'amendement allemand, trouvant qu'il introduisait dans la fixation de la durée du séjour un élément d'incertitude, « des Etats neutres et voisins pouvant se faire chacun une idée différente sur l'étendue exacte du théâtre de la guerre ». Le délégué du Japon se montra beaucoup plus énergique ; il souleva contre l'amendement, non seulement des objections basées sur des difficultés d'application (divergences possibles entre les neutres, difficulté de savoir l'endroit exact où se trouvent les flottes belligérantes), mais aussi des objections de principe : « Nous ne comprenons pas « pourquoi l'on ferait une distinction entre les de- « voirs des neutres, tels que l'abstention de la vente « des navires de guerre, ou tel que la soumission au « droit de visite ou autre droit des belligérants de « l'un côté (*sic*) et de l'autre, tel que le devoir de ne « pas permettre aux navires belligérants le séjour illi- « mité dans les ports neutres. »

C'était affirmer d'une façon tout à fait intransigeante que le neutre ne doit avoir aucune liberté dans la fixation de la durée du séjour.

Finalement, l'amendement allemand fut repoussé en

séance de commission par onze voix et vingt abstentions sur quarante et un délégués.

Les textes adoptés par la conférence de La Haye sur la question de la durée du séjour n'établissent pas une règle unique ; ils s'efforcent de donner satisfaction aux deux tendances opposées. Ils posent tout d'abord, dans l'article 12, le principe général qui doit servir à déterminer la durée du séjour :

« A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de ladite puissance plus de vingt-quatre heures, sauf dans les cas prévus par la présente convention (1). »

J'ai déjà signalé cette rédaction qui se retrouve dans un certain nombre d'articles de la treizième convention du 18 octobre 1907. Elle pose en principe la règle de vingt-quatre heures et elle prévoit que pour y déroger, la loi neutre doit contenir une disposition expresse. Par cette rédaction, la Conférence semble admettre que la règle de vingt-quatre heures constitue la règle normale, que sans doute on supporte des règles différentes, mais seulement à titre exceptionnel. Et l'on s'explique aisément la protestation du délégué russe, M. de Tcharykow, qui, dans la séance plénière du 9 octobre, présenta ses réserves sur l'article 12 dans les termes suivants : « La délégation de Russie a

(1) De la liberté ainsi laissée à l'Etat neutre, le décret français du 18 octobre 1912 fait une application en prévoyant (art. 5) que « les navires des belligérants... ne pourront demeurer dans les ports, rades ou eaux territoriales françaises, pendant plus de trois fois vingt-quatre heures ». (R. G. D. I. P., 1913, Doc. p. 7.).

« l'honneur de déclarer que, en votant l'article 12
« dans sa forme actuelle, elle renouvelle expressé-
« ment les objections qu'elle a faites devant la troi-
« sième commission contre la supposition que la doc-
« trine dite « de vingt-quatre heures », puisse être, de
« préférence à toute autre, considérée comme une
« règle universelle. »

L'article 13 complète l'article 12 en prévoyant un cas spécial qui pourrait soulever quelques difficultés :
« Si une puissance avisée de l'ouverture des hostilités
« apprend qu'un navire de guerre belligérant se
« trouve dans un de ses ports ou rades ou dans ses
« eaux territoriales, elle doit notifier audit navire qu'il
« devra partir dans les vingt-quatre heures ou dans
« le délai prescrit par la loi locale (1). »

Un certain nombre d'exceptions qui permettent de prolonger la durée du séjour sont prévues par l'alinéa premier de l'article 14, ainsi conçu :

« Un navire de guerre belligérant ne peut prolonger
« son séjour dans un port neutre au-delà de la durée
« légale que pour cause d'avaries ou à raison de l'état
« de la mer. Il devra partir dès que la cause du retard
« aura cessé. »

Ce texte ne prévoit pas le cas où les avaries auraient été causées par le combat. L'article 17, qui règle la question des réparations qu'un navire belligérant est autorisé à faire dans un port neutre, ne fait également aucune distinction. On est donc fondé à dire qu'un navire belligérant peut prolonger son séjour dans un port neutre pour réparer des avaries qui lui auraient

(1) Cf. art. 6 de Décret français du 18 octobre 1912.

été causées au cours d'un combat, pourvu que ces avaries intéressent, non un de ses organes de combat, mais une de ses parties essentielles à la navigation, et un navire de l'Etat adverse ne serait pas autorisé à exiger des autorités du port qu'elles obligent le vaisseau avarié à sortir dans les vingt-quatre heures.

La rédaction de l'article 14 pose un problème assez délicat. « Un navire de guerre, dit-il, ne peut prolonger son séjour... que pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer. » Il semble bien exclure toute autre hypothèse qui justifierait une prolongation de séjour. Cependant la question s'est posée de savoir si les nécessités du ravitaillement ne pouvaient pas autoriser un navire belligérant à rester dans un port neutre au-delà de la durée légale. Les travaux préparatoires, qui semblent être en faveur d'une solution affirmative, contredisent l'article 14 (1).

(1) Il existe certains textes qui règlent cette question. L'article 7 du décret royal italien du 6 avril 1864, décide que « aucun bateau de guerre ne peut demeurer plus de vingt-quatre heures dans un port, etc., sauf le cas... de manque de provisions nécessaires à la sécurité du bateau ». De même, la déclaration danoise du 4 mai 1898 fixe la durée du séjour à vingt-quatre heures, « à moins d'embarras causés par mauvais temps, manque de provisions, avaries et autres circonstances analogues ». Plus explicite, le décret japonais n° 87, rendu à l'occasion du conflit hispano-américain, permet de prolonger le séjour dans le cas où les navires belligérants « seraient entrés dans lesdits ports par suite de circonstances inevitables, comme tempête, manque d'éléments indispensables à la navigation... » Et aussi la déclaration khédiviale du 10 février 1904, relative au canal de Suez et à ses dépendances, prévoit que « le séjour de tout navire de guerre belligérant à Port-Saïd ou dans la rade de Suez, ne pourra dépasser vingt-quatre heures, à moins qu'il n'ait pas fini de prendre livraison du charbon... »

Par contre, la deuxième règle de la proclamation de neutralité

La question a été discutée par la Conférence à propos du ravitaillement en combustible. Le premier projet contenait un article 18, dont l'alinéa premier était ainsi conçu :

« Les navires belligérants ne peuvent se ravitailler
« dans les ports et rades neutres que pour compléter
« leur approvisionnement normal du temps de paix ;
« le ravitaillement ne donne pas droit à prolonger la
« durée légale du séjour (1). »

Cette disposition se retrouve dans le troisième projet de convention qui fut soumis à la conférence dans sa séance du 4 octobre ; son article 19, alinéa 3, s'exprimait ainsi : « Le ravitaillement et la prise de combustible ne donnent pas droit à prolonger la durée légale du séjour. » La conférence semblait donc nettement opposée à admettre toute prolongation du séjour fondée sur la seule nécessité de se ravitailler ; elle avait même, dans la séance du Comité d'examen du 28 septembre repoussé un amendement russe qui proposait d'interdire aux navires belligérants « de demeurer dans les ports, les rades ou les eaux territoriales d'un Etat neutre au-delà du temps nécessaire pour compléter les approvisionnements indiqués à l'article 19 ci-après (1) ».

Tel était l'état de la question, lorsque, dans la séance de commission du 4 octobre, la délégation russe présenta un amendement à l'article 19, alinéa 3 : « Cet

anglaise, en date du 23 avril 1898, ne range parmi les cas permettant la prolongation du séjour que « la tempête, le manque de provisions ou d'autres choses nécessaires à la subsistance de l'équipage, le besoin de réparations ».

(1) A. et D. III, p. 645 et 646.

« amendement, disait-elle, a une portée restreinte ; il
« a en vue un cas spécial, celui où un navire belli-
« gérant, entré dans un port neutre, n'a pas eu le
« temps d'opérer dans le délai légal de séjour le char-
« gement du charbon qui lui a été accordé. Que doit
« faire, dans ce cas, la puissance neutre ? La conven-
« tion n'en dit rien. Certains sont d'avis qu'elle ne
« contraindra pas le navire à partir. Ce serait vrai
« peut-être si l'Etat neutre est puissant, et s'il ne craint
« pas les réclamations de l'autre belligérant. Mais,
« dans le cas contraire, l'Etat neutre sera placé dans
« une situation très délicate, car, par crainte de repré-
« sailles de l'autre belligérant, il pourra se trouver
« obligé de faire partir sans charbon, ou avec une
« quantité insuffisante de combustible un navire qui
« pourra par la suite devenir une épave.

« C'est pour remédier à ce danger que la délégation
« de Russie a déposé son amendement (1). »

La délégation japonaise répondit à cette proposition
par une opposition énergique. S. E. Keir. Tsudzuki
combattit en ces termes l'amendement russe (2) :

« La suppression du troisième aliéna, dit-il, aurait
« pour conséquence la tendance de reconnaître aux
« navires belligérants le droit de prolonger leur sé-
« jour pour s'approvisionner de charbon, en d'autres
« mots, sa suppression tendrait à faire reconnaître la
« légitimité de l'idée que nous avons toujours com-
« battue, que ces navires ont le droit de se servir des
« ports d'autrui comme d'étapes stratégiques afin d'y

(1) A. et D. III, p. 462 et 464.

(2) A. et D. III, p. 479.

« prendre du combustible. (Elle) introduirait dans
« l'article 12 un élément d'incertitude qui serait de
« nature à changer complètement la portée dudit ar-
« ticle. Le délai du séjour varierait selon les facilités
« qu'offrent les ports neutres pour les opérations d'ap-
« provisionnement en charbon. » Pour toutes ces rai-
sons, la délégation japonaise repoussait la proposition
russe.

On le voit, cette question secondaire en apparence de la prolongation ou de la non-prolongation de séjour en cas de ravitaillement insuffisant, la doctrine restrictive la rattache immédiatement à une question de principe, sur laquelle elle ne peut admettre aucune transaction. A ses yeux, permettre à un navire belligérant de prolonger son séjour jusqu'à ce qu'il ait pu embarquer à son bord la quantité de charbon qu'il a le droit de prendre en port neutre, serait reconnaître que les ports neutres peuvent servir d'étapes stratégiques.

C'était pousser un peu loin la thèse restrictive ; l'amendement russe, et par conséquent, la suppression de l'alinéa 3 de l'article 19 fut votée par 27 voix contre cinq opposants ; des autres Puissances, neuf s'abstinrent, deux étaient absentes. L'Angleterre et le Japon étaient parmi les opposants. Devant ce vote, M. Tsudzuki déclara que, vu le changement qui avait été introduit dans le projet, il lui retirait son adhésion. Malgré cette opposition formelle, l'article 19 alinéa 3 du texte définitif ne contient plus la disposition critiquée par le représentant de la Russie ; il déclare simplement que, au cas où la Puissance neutre ne permettrait aux navires de prendre du charbon

que vingt-quatre heures après leur arrivée, la durée légale du séjour serait de vingt-quatre heures.

Que conclure ? Comment concilier avec l'article 12, qui limite à l'état de la mer et aux avaries les cas susceptibles d'autoriser une prolongation de séjour, la suppression de l'alinéa 3 de l'article 19, suppression qui, — comme l'indiquait M. Tsudzuki dans sa déclaration, — semble autoriser les belligérants à rester dans les ports neutres jusqu'à ce que leur ravitaillement soit achevé ? Si la Conférence a voulu permettre aux navires de prolonger le séjour de manière à compléter leur approvisionnement en combustibles, pourquoi ne l'a-t-elle pas dit expressément ? Dans le même article 19, n'a-t-elle pas spécifié que le séjour pourrait être prolongé de vingt-quatre heures au cas où la loi de l'Etat neutre ne permettrait aux navires belligérants de recevoir du charbon que vingt-quatre heures après leur arrivée ?

Voilà, me semble-t-il, comment il faut comprendre la Convention :

Avant la suppression de l'alinéa 3 de l'article 19, l'Etat neutre ne pouvait autoriser un navire de guerre belligérant à séjourner dans un de ses ports au-delà de la durée légale adoptée par cet Etat, à moins que ce navire ne se trouvât dans un des cas prévus par l'article 14. En particulier, il était interdit expressément aux Etats neutres d'autoriser toute prolongation de séjour pour permettre à un navire belligérant d'achever ses approvisionnements de vivres ou de combustible.

Mais après la suppression de l'alinéa 3 de l'article 19, il n'en va plus de même. L'Etat neutre a le droit d'au-

toriser les navires belligérants à prolonger leur séjour, de manière à pouvoir achever leur ravitaillement en vivres ou en combustibles, pourvu qu'il prenne soin de veiller, en premier lieu, à ce que ce ravitaillement se fasse avec toute la célérité possible ; en second lieu, à ce qu'il ne dépasse pas les quantités fixées, soit par la Convention de 1907, soit par la législation de l'Etat neutre ; en dernier lieu, à ce que les navires belligérants prennent la mer aussitôt leur ravitaillement achevé. Que si l'Etat neutre ne veut pas s'astreindre à une surveillance jugée par lui trop rigoureuse, ou s'exposer à des contestations, il a le droit strict d'obliger le navire à partir aussitôt que la durée légale du séjour est expirée.

Cette solution me paraît se dégager des travaux préparatoires et du texte de la treizième Convention du 18 octobre 1907.

Si l'on veut se faire une idée d'ensemble de la réglementation adoptée par la Conférence de 1907 en matière de durée du séjour, voilà comment on peut résumer les règles de cette Convention :

En principe, la durée du séjour est limitée à vingt-quatre heures, mais l'Etat neutre a le droit d'augmenter cette durée, soit qu'il fixe d'une façon précise un certain temps de séjour, soit qu'il laisse le navire belligérant libre de séjourner dans ses ports et dans ses eaux aussi longtemps qu'il lui plaira, pourvu qu'il prenne soin de l'indiquer dans une disposition expresse de sa législation (1).

(1) Nous avons vu plus haut quel sens il faut donner à l'expression « loi de l'Etat neutre ». Le statut de neutralité française n'est pas une loi, mais un décret.

D'ailleurs, la durée légale du séjour peut être augmentée à raison de certains faits, comme l'état de la mer ou l'existence d'avaries intéressant la sécurité du navire — et dans ces cas, l'Etat neutre ne peut pas refuser son hospitalité, — ou encore comme l'inachèvement du ravitaillement ; et dans cette circonstance, l'Etat neutre peut, à son gré, permettre ou refuser une prolongation de séjour. Enfin, le séjour peut être prolongé dans une dernière conjoncture : lorsque la loi neutre prévoit que le charbon sera accordé au navire belligérant seulement vingt-quatre heures après son arrivée.

Il faut noter que la limitation de la durée du séjour s'étend aux eaux territoriales aussi bien qu'aux ports et aux rades ; et cette règle semble au premier abord établir pour le neutre une responsabilité bien lourde. Mais il s'agit d'une défense adressée au belligérant ; l'article 12 dit en effet : « ...il est interdit aux navires « belligérants... » Comme le dit M. Renault dans son rapport à la troisième Commission : « La responsabilité de l'Etat neutre ne peut être engagée qu'autant qu'il connaît ou peut connaître la présence des « vaisseaux belligérants : cette connaissance peut « exister plus facilement dans les ports et rades que « dans les eaux (1). »

Enfin il convient de remarquer que, d'après l'alinéa 2 de l'article 14, les règles relatives à la durée du séjour ne s'appliquent pas aux navires de guerre exclusivement « affectés à une mission religieuse, scientifique ou philanthropique » (2).

(1) A. et D. III, p. 501.

(2) Cf. art. 5 du décret français du 18 octobre 1913.

CHAPITRE QUATRIÈME

LES RÉPARATIONS

Dans son livre sur *La guerre hispano-américaine envisagée au point de vue du Droit International Public*, M. Le Fur fait remarquer la connexité étroite qui relie la question des réparations apportées aux navires belligérants dans les ports neutres et la question de l'équipement de ces mêmes navires dans ces mêmes ports : « L'aide fournie est à « peu près la même dans les deux cas : celui où le « sujet d'un Etat neutre leur vend (aux belligérants) « un navire de guerre, et celui où il rend de nouveau « disponible un navire que des accidents de mer, ou « peut-être les boulets de l'ennemi, avaient mis hors « d'usage (1). » Et après lui, M. Politis signale que, dans « l'hypothèse de réparations, il y a à concilier « deux pratiques apparemment contradictoires : celle « de l'interdiction de l'armement ou de la vente de « navires de guerre pour le compte des belligérants « dans les ports neutres et celle de l'asile dans les « mêmes ports avec la faculté d'en ressortir pour « reprendre la lutte » (2).

(1) Le Fur, op. cit. p. 157.

(2) Politis, *Etude sur l'arrêté belge du 18 février 1901*, in R. G. D. I. P. 1901, p. 358. — Cf également dans le même sens, Montague Bernard, *An historical account*, 1870, p. 400.

Tout intime que soit le lien entre ces deux problèmes, les solutions admises par la coutume internationale, avant d'être adoptées par la Conférence de La Haye, ne laissent pas que d'être très différentes. Si, aujourd'hui, il est absolument interdit à un gouvernement neutre de laisser équiper ou armer dans ses ports « tout navire qu'il y a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des « actes hostiles contre une Puissance avec laquelle il « est en paix » (1), une certaine tolérance a toujours été accordée, en ce qui concerne les réparations.

A vrai dire, là comme sur beaucoup d'autres points, la guerre russo-japonaise a été marquée par l'introduction de règles beaucoup plus strictes. Pendant le conflit hispano-américain en effet, le navire américain *Havard*, réfugié à Fort-de-France (Martinique) obtint d'y rester pour réparer les avaries qu'il avait reçues au cours d'un combat avec les Espagnols (2). Bien différente fut la pratique suivie pendant la guerre russo-japonaise. Si les vaisseaux de l'escadre de la Baltique obtinrent de se réparer dans les chantiers de Djibouti et de Majunga, il n'en fut pas de même des navires russes qui, endommagés au cours d'un combat, se réfugièrent dans les ports neutres : le *Cesarewitch*, dans le port de Kiao-Tchéou, l'*Askold*, à Shanghaï, le *Diana*, à Saïgon, furent obligés de désarmer (3). D'ailleurs pour certains de ces navires et pour l'*Askold* en particulier, la chose n'alla pas sans de grandes discus-

(1) Le Fur, op. cit. p. 158.

(2) Le Fur, op. cit. p.157.

(3) Gaborit, *Questions de neutralité*, p. 170 et sq.

sions diplomatiques qui montrent l'incertitude de la pratique en notre matière.

S'inspirant de déclarations de neutralité antérieures (1), l'article 4 de la Convention du 18 octobre déclare que « les navires belligérants ne pourront, dans
« les ports et rades neutres, réparer leurs avaries que
« dans la mesure indispensable à la sécurité de leur
« navigation, et non pas accroître d'une manière quel-
« conque leurs forces militaires ». Enfin, « l'autorité
« neutre constatera la nature des réparations à effec-
« tuer qui devront être exécutées le plus rapidement
« possible ».

Comment se fera cette intervention de l'autorité neutre ? Sera-ce sous forme d'une visite des autorités du port à bord du navire belligérant ? ou, ce qui respecterait mieux l'indépendance du navire belligérant, sous forme d'une déclaration au Commandant du navire belligérant ? L'article ne le précise pas (2).

(1) Voir la *Déclaration de neutralité du Brésil*, 29 avril 1898 (R. G. D. I. P.), *Documents*, p. 2), art. 8 : « Aucun navire portant le
« pavillon de l'un des belligérants qui est employé à cette guerre...
« ne pourra recevoir aucun approvisionnement dans les ports de
« la République; cette prohibition ne comprend pas... les conven-
« tions indispensables à la continuation du voyage. »

Déclaration de neutralité française (Instructions du ministre de la Marine en date du 26 avril 1898, *Doc.*, p. 19).

« 1° En aucun cas, un navire belligérant ne peut faire usage d'un
« port français... pour y exécuter, sous prétexte de réparations, des
« travaux ayant pour but d'augmenter sa force militaire » ;

« 3° Il ne peut être fourni à un belligérant que... les moyens de
« réparations nécessaires à la sécurité de sa navigation. »

(2) L'arrêté royal belge du 18 février 1901 (R. G. D. I. P. 1901, p. 342, note 3) réglait ainsi la question : « Le commandant de tout
« navire de guerre d'une puissance belligérante, aussitôt après son

Que vaut la formule adoptée par la Conférence de La Haye : réparations nécessaires à la sécurité de la navigation ? Elle exclut, d'une façon formelle, toutes les réparations qui touchent aux organes proprement militaires : monte-charge pour projectiles, cuirassement, tourelles, canons, etc. Mais admet-elle toutes les autres réparations ? Il semble bien que non, et alors apparaît la difficile question de savoir quelles réparations il faut permettre et quelles réparations on doit prohiber. On peut dire, semble-t-il, que, d'une manière générale, toutes les avaries qui empêchent le navire de se gouverner (avaries aux hélices et au gouvernail), ou qui l'exposent à sombrer (avaries à la coque) peuvent être réparées en port neutre. Mais que penser des avaries de machine ou des avaries dont l'effet est de diminuer, même dans de notables proportions, la vitesse du navire ?

La question s'est posée pendant la guerre russo-japonaise. Après le combat du 10 août, le navire russe *Askold* était entré dans le port chinois de Shanghaï pour s'y refaire ; il avait beaucoup souffert : ses cheminées avaient été trouées par les obus, l'une même coupée au ras du pont ; sa cuirasse était percée en maints endroits au-dessus de la ligne de flottaison.

Le Consul japonais protesta énergiquement auprès du tao-taï, « contre toute réparation qui serait de nature à améliorer l'état des navires russes, telles

« entrée dans les eaux ou ports belges de la mer du Nord, sera, à
« l'intervention de l'administration de la Marine, invité à fournir les renseignements nécessaires pour déterminer, le cas échéant,
« les réparations... qui pourraient être nécessaires. »

(Voir le cas du *Florida*, à Bermude, en juillet 1864: *Papers*, I, p. 298).

« que, par exemple, l'installation de nouvelles cheminées, soutenant que l'on devait se borner aux réparations indispensables pour permettre au navire de reprendre la mer ». L'*Askold* ayant pu gagner Shangaï avec ses cheminées détériorées, devait pouvoir évidemment regagner ainsi les ports russes : tel était le raisonnement du consul japonais (1).

L'*Askold* fut finalement désarmé et retenu dans le port de Shangaï avec ses cheminées détériorées jusqu'à la fin de la guerre ; on trouva que les réparations dont il avait besoin pour naviguer étaient trop importantes, et qu'elles équivaldraient à une réfection presque complète.

De cet exemple, on peut retenir que la formule adoptée par la Conférence, satisfaisante au premier abord ne laisse pas que de donner prise à discussion ; et il est regrettable que le Comité technique de la deuxième Sous-Commission n'ait pas cru devoir la rendre plus explicite.

Il faut remarquer d'ailleurs, pour être juste, que toute formule générale donnerait lieu à la même critique. En 1898, la déclaration de neutralité japonaise avait essayé d'introduire une autre règle : « Aucun bateau de guerre ou employé à la guerre des Puissances belligérantes », disait le Décret Impérial du 30 avril 1898, ...ne pourra effectuer plus de réparations que celles « strictement nécessaires pour gagner le port le plus voisin de son pays » (2). Une dispo-

(1) Cf. Carré, *Incidents de neutralité de la guerre russo-japonaise*, 1904, p. 27 et 28.

(2) Décret n° 87, R. G. I. P., 1898, *Doc.*, p. 31. Cette formule n'était pas absolument nouvelle ; on la rencontre dans l'exposé pré-

sition analogue se rencontre dans l'arrêté royal belge du 18 février 1901, dont l'article 13 est ainsi conçu :
 « En aucun cas, il ne peut être fourni aux bâtiments
 « de guerre ou aux navires armés en course d'une
 « nation engagée dans une guerre maritime, de....
 « moyens de réparations au-delà de la mesure indis-
 « pensable pour qu'ils puissent atteindre le port le
 « plus rapproché de leur pays ou d'un pays allié au
 « leur pendant la guerre (1). »

Réparations strictement nécessaires à la sécurité de la navigation, ou indispensables pour regagner le port le plus proche : il y a une différence de forme, mais le fonds est identique, et l'incertitude reste la même (2).

Aussi bien, cette dernière formule ne fut-elle pas reprise à la Conférence ; elle ne se trouve ni dans la proposition japonaise ni dans la proposition anglaise. La proposition japonaise contenait une disposition un peu différente, plus stricte que la règle du port national le plus proche, et d'une application, semble-t-il, plus facile, mais qui n'a pas encore passé dans la pratique. Après avoir, dans l'article 4, autorisé les ré-

senté au nom des Etats-Unis, devant le tribunal arbitral de Genève, le 15 décembre 1871 : « Les réparations que l'humanité demande
 « peuvent être accordées, mais aucune ne doit ajouter à la force
 « et à la valeur du navire au-delà de ce qui est absolument néces-
 « saire pour gagner le plus proche de ses propres ports. » (*Papers*, 1, p. 71).

(1) R. G. D. I. P., 1901, p. 343, note.

(2) Cependant, dans son article précité, M. Politis remarque que cette formule « permettrait de refuser à un navire belligérant qui
 « ne serait pas trop éloigné de son pays des réparations autres
 « que des réparations purement provisoires et suffisantes pour que
 « le navire avarié puisse atteindre un port de sa patrie ».

parations indispensables à la sécurité de la navigation, le projet japonais s'exprimait ainsi, dans son article 5 : « Ni le navire belligérant se rendant sur le « théâtre de la guerre ou se dirigeant vers cette même « direction ou vers la zone des hostilités existantes, « ni ceux dont la destination est douteuse ou incon- « nue, ne pourront faire des réparations dans les « ports ou les eaux neutres. » Une telle rédaction enlève à l'autorisation de réparer en port neutre une partie de son intérêt et, par suite, supprime bien des discussions ; mais elle n'a aucune chance d'être admise par la plus grande partie des Etats.

La Convention ne précise pas s'il faut distinguer entre les avaries causées par péril de mer et les avaries résultant d'un combat. Le projet anglais contenait une disposition en ce sens dans son article 19 : « Un « Etat neutre ne devra pas permettre sciemment à un « navire belligérant de réparer dans sa juridiction « les avaries résultant d'un combat avec l'ennemi. » Il semblait que la coutume internationale s'orientât dans ce sens : pendant la guerre russo-japonaise, plusieurs vaisseaux russes, réfugiés après la lutte, dans les ports de diverses nations neutres, se virent refuser l'autorisation de réparer les avaries causées par les projectiles de l'ennemi (1), ce qui permettait au Naval War College des Etats-Unis de s'exprimer ainsi dans sa session de 1905 : « On peut dire avec assurance que « l'entrée et le séjour pour une période de plus de « vingt-quatre heures dans un port rendra un vais- «seau belligérant poursuivi par l'ennemi ou *endom-*

(1) Voir Pearce Higgins, *The Hague Peace Conference*, Cambridge 1909, p. 474.

« *magé dans le combat*, passible de l'internement (1). »

Cependant, la deuxième Conférence de la Paix ne ratifia pas ces précédents. Dans la troisième séance de la deuxième Sous-Commission, en date du 1^{er} août 1907, la délégation russe, en réponse à la proposition anglaise, déclara (2) que « les autorités d'un port neutre peuvent permettre toutes les réparations nécessaires à la sécurité de la navigation, et qu'il serait excessif d'imposer à un Etat neutre la recherche des causes qui ont produit les avaries constatées. » La Conférence semble bien avoir adopté ce point de vue ; aucun des projets qui ont été successivement présentés soit au Comité d'examen, soit à la Commission n'a adopté la distinction contenue dans l'article 19 anglais, et le rapport de M. Renault à la troisième Commission constate que l'article 19 anglais, qui proposait l'obligation pour l'Etat neutre d'empêcher toute réparation aux avaries résultant d'un combat, a été repoussé (3).

Pour en finir avec la matière des réparations, il faut remarquer que l'article 17 de la Convention parle simplement des ports et rades, et ne s'étend pas par conséquent aux eaux territoriales. Il semble difficile, en effet, qu'un navire de guerre puisse effectuer des réparations portant sur des parties importantes de sa coque, de ses machines ou de son armement, dans des eaux non abritées, et dans des endroits où il ne trouverait aucune ressource d'outillage ou de matériel.

(1) Cité par Ch. Cheney Hyde, *Rights and duties of neutral powers in naval war*, in *American Journal of International Law*, juillet 1908, p. 518.

(2) A. et D. III, p. 604.

(3) A. et D. III, p. 504.

CHAPITRE CINQUIÈME

LE RAVITAILLEMENT

C'est la question capitale, et, pour ainsi dire, le nœud vital de toute réglementation de l'asile maritime. Des problèmes qu'elle soulève, d'ailleurs, les uns sont aujourd'hui résolus d'une façon presque identique par les différents Etats ; pour les autres, au contraire, des théories contradictoires président à leur solution ; et de ces théories divergentes sont nées des querelles célèbres, qui, aujourd'hui encore, ne sont pas apaisées.

Sous ce vocable un peu vague de ravitaillement, nous rangeons des opérations très variées, qu'on peut diviser en deux grandes classes :

Ravitaillement à but militaire ;

Ravitaillement d'apparence pacifique.

SECTION I

RAVITAILLEMENT A BUT MILITAIRE

Il ne peut y avoir vraiment aucune hésitation sur la règle qu'il convient de leur appliquer : la prohibition pure et simple, sans réserve, est seule compatible avec la notion de neutralité.

Que comprend ce genre de ravitaillement ?

L'article 18 énumère les divers actes qui peuvent rentrer sous cette rubrique : « Les navires belligérants
« — dit-il — ne peuvent pas se servir des ports, rades
« et eaux territoriales neutres pour renouveler ou
« augmenter leurs approvisionnements militaires, ou
« leur armement, ainsi que pour compléter leurs
« équipages. »

Ce texte fut adopté sans grande difficulté. Il est un simple rappel, quoique sous une forme un peu différente, de la deuxième règle de Washington, aux termes de laquelle « un Gouvernement neutre est tenu
« de ne permettre à aucun des belligérants de se servir de ses ports ou de ses eaux pour renouveler ou
« augmenter ses approvisionnements militaires ou
« ses armements, ou pour recruter des hommes », et le principe qu'il pose est trop évident pour soulever aucune discussion.

Il serait en effet absolument incompatible avec la neutralité d'admettre qu'un navire belligérant a le droit, dans un port neutre, d'embarquer des munitions, des armes, ou de recruter des hommes. Le principe tant de fois indiqué, qu'un navire belligérant ne doit pas sortir d'un port neutre plus fort qu'il n'y est entré, s'applique ici sans contestation possible. Cependant, il n'en fut pas toujours ainsi; et si le décret toscan du 1^{er} août 1778, déclarant libre le commerce d'armes et de munitions dans le port de Livourne est un fait trop minime pour mériter plus qu'une simple mention, il faut rappeler qu'au début du XIX^e siècle (1) les enrôlements d'hommes en ports neutres

(1) V. Introduction, p. 27 et 28.

étaient considérés généralement comme licites ; les Foreign enlistements Acts américain et anglais de 1818 et de 1819, et avant eux l'Act américain de 1794, eurent pour but principal de défendre l'enrôlement pour le compte des nations belligérantes.

La rédaction de l'article 18 interdit tout ravitaillement en armes, munitions, ou en hommes dans les ports ou eaux neutres sans distinguer entre les cas où les armes, les munitions ou les hommes viennent de la terre, et le cas où ils sont fournis par des vaisseaux relevant de l'Etat auquel appartient le navire belligérant.

Hautefeuille considérait que l'interdiction s'appliquait seulement aux objets ou hommes venant de terre ; il admettait qu'un navire belligérant avait le droit d'embarquer les munitions, les armes ou les hommes se trouvant à bord de vaisseaux de sa nationalité. « Ainsi, dit-il, une frégate se trouvant dans la « nécessité de compléter son équipage, pourrait prendre les hommes d'un autre bâtiment de sa nation, « qui se trouverait dans le port où elle a reçu « asile (1). » Et plus loin, à propos du matériel de guerre et des munitions, il ajoute : « Je crois qu'un « bâtiment de guerre peut prendre les munitions ou « les canons formant l'armement d'un autre bâtiment « de guerre de sa nation, pour l'embarquer à son bord, « sans que le souverain neutre puisse intervenir (2). » Je rappelle cette opinion, parce que l'article 7 de la proposition russe semble s'y référer : « Il est interdit,

(1) Hautefeuille, *Droits et Devoirs*, p. 319.

(2) *Ibid.*, p. 321 et 322.

lit-on dans ce texte, « aux bâtiments de guerre des
« Etats belligérants, pendant leur séjour dans les eaux
« territoriales et les ports neutres, d'augmenter, à
« l'aide de ressources puisées à terre, leur matériel de
« guerre, ou de renforcer leurs équipages (1). » Mais
par la rédaction très nette de l'article 18, la Con-
vention écarte absolument toute restriction à l'interdic-
tion qu'elle établit.

Quelques questions se présentent, connexes au re-
crutement d'hommes dans les ports neutres, et qui
demandent une solution.

Tout d'abord un navire belligérant dont l'équipage,
par suite de péril de mer, a été réduit de telle manière
qu'il ne puisse plus sans danger poursuivre son
voyage, peut-il dans un port neutre, compléter son
effectif dans la mesure indispensable à la sécurité de
sa navigation ?

Hautefeuille le pensait : « Lorsqu'un bateau de
« guerre, écrit-il, admis à jouir de l'asile dans un port
« neutre, se trouve avoir un équipage tellement ré-
« duit, qu'il lui est impossible de reprendre la mer,
« faute d'hommes pour la manœuvre, que, par consé-
« quent, il se trouve hors d'état de regagner le port,
« même le plus proche, de son souverain, je crois que
« le neutre peut lui permettre d'engager le nombre

(1) Cette rédaction était du reste empruntée à la circulaire adres-
sée en février 1898 par le ministre de la Marine aux agents fran-
çais à l'étranger : (Les navires belligérants) « ne peuvent, à l'aide
« de ressources puisées à terre, augmenter leur matériel de guerre,
« renforcer leurs équipages, ni faire des enrôlements volontaires,
« même parmi leurs nationaux. »

« de matelots nécessaires pour lui permettre de regagner sa patrie (1). »

On lit en sens contraire, dans Kleen (Lois et usages de la neutralité, tome I^{er}, § 78) : « Le neutre facilite la reprise des hostilités, soit directement, si la capacité militaire dépend de la simple capacité de manœuvre, soit indirectement, si le navire est, par le recrutement, en état de regagner sa patrie pour y réparer ses forces militaires. »

Et l'article 42 du règlement adopté par l'Institut de Droit International dans sa session de 1898, décidait qu'un « navire belligérant, se réfugiant dans un port neutre... faute d'équipage pour tenir la mer, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre (2). »

De ces deux solutions, laquelle a été adoptée par la Conférence de 1907 ?

A ne consulter que la logique, il semblerait que l'on doive adopter la solution d'Hautefeuille. Si l'on autorise, en effet, un navire à réparer ses avaries dans la mesure où ces réparations lui sont nécessaires pour éviter de sombrer en pleine mer, ou d'y rester désarmé, sans pouvoir avancer ou se diriger, si on lui permet de prendre au moins la quantité de charbon nécessaire pour regagner le port de son pays le plus proche, il paraît naturel de lui laisser compléter son équipage, dans le cas où celui-ci serait insuffisant à assurer la sécurité de la navigation.

(1) Hautefeuille, op. cit. p. 220. — Cf. les dispositions des règlements italiens de 1778 et de l'Ordonnance autrichienne de 1803. Introduction, p. 27. — Voir également Hall, *International Law*, § 218, p. 623.

(2) *Annuaire*, 1898, p. 285.

Cependant, les termes formels de l'article 18 ne peuvent laisser aucun doute : « Les navires belligérants « ne peuvent pas se servir des ports, rades et eaux « territoriales neutres... pour y compléter leurs équipages. » Aucune exception n'est prévue ; et les travaux préparatoires n'indiquent en rien que la Conférence se soit préoccupée de l'hypothèse que nous étudions. Il faut donc adopter la solution négative. Peut-être la Conférence a-t-elle pensé que permettre d'introduire des matelots à bord d'un navire, sous le prétexte d'assurer la sécurité de sa navigation serait ouvrir la porte à bien des abus et à de nombreuses contestations ; il est, en effet, difficile de savoir si les hommes demandés par un navire belligérant le sont dans la mesure strictement nécessaire à la navigation.

Mais il me semble qu'une réponse toute différente doit être donnée s'il s'agit pour le navire belligérant, non plus de recruter un équipage qui lui permette, soit de continuer sa navigation, dans des conditions de sécurité suffisantes, soit de regagner son pays, mais de prendre à son bord des hommes chargés, pour un temps limité, d'une mission spéciale que les équipages ordinaires ne sont pas à même de remplir. Il faut préciser.

En premier lieu, il y a des mers où, à raison de la température, les chauffeurs européens ne peuvent plus s'acquitter de leur service. On sait que la traversée de la mer Rouge, en particulier, doit s'effectuer avec un personnel spécial de chauffeurs. Lors de la guerre hispano-américaine, le bruit courut un moment que le Gouvernement égyptien avait refusé à la flotte espagnole les chauffeurs nègres qui lui étaient nécessaires.

Une telle décision ne me paraît pas justifiée : il ne s'agit pas là d'un recrutement d'hommes ; le navire de guerre ne se sert nullement des eaux neutres pour compléter son équipage. Comme le dit M. Pillet, « s'il s'agit de chauffeurs destinés à faire partie de l'équipage ordinaire du navire, le refus du neutre est certainement fondé, car un belligérant ne doit pas recruter ses équipages dans les ports neutres. S'il s'agit, au contraire, de prendre des hommes pour un service limité et qu'ils sont seuls aptes à accomplir, comme c'est le cas des chauffeurs que l'on prend en vue de la traversée de la mer Rouge, il n'est pas permis d'empêcher le belligérant de louer leurs services. Cela équivaldrait, en effet, à leur interdire la navigation dans certains parages, alors que le Droit Commun leur reconnaît la faculté de circuler sur toutes les mers et jusque dans les eaux territoriales des Etats neutres (1). »

Ce sont des considérations identiques qui doivent servir à résoudre la question du pilotage. Il ne s'agit point des pilotes qui ont pour mission de guider les navires à l'entrée et à la sortie des ports ; pour ceux-là, il n'y a point de difficultés. Dans son projet de Code International, Dudley-Field introduisait l'article suivant :

Article 967. — On ne peut faire assister un navire de guerre belligérant par un pilote d'une nation neutre, sauf dans le cas d'arrivée ou de départ prévu à l'article 845, ou en cas de détresse (2).

(1) Pillet, *Lois actuelles de la guerre*, 1898, p. 303, note 1.

(2) Dudley-Field, *op. cit.* p. 658.

Et la Déclaration de neutralité de la République d'Haïti, du 25 avril-9 mai 1898, prohibait « l'embarquement sur des navires de guerre de passage dans nos ports, rades, etc., au service des belligérants, exception faite des pilotes dont le service pourra être demandé à l'entrée de nos ports par l'une ou l'autre des parties belligérantes » (1). En permettant aux neutres d'autoriser les navires belligérants à entrer dans leurs ports, on leur permet implicitement d'en fournir les moyens, et le pilotage est du nombre.

La Convention du 18 octobre a une portée plus large. Son article 11 décide qu'« une Puissance neutre peut laisser les navires belligérants se servir de ses pilotes brevetés. » Ce texte, dont la première ébauche se trouve dans le projet russe (2), vise en réalité les détroits scandinaves. Pendant la guerre russo-japonaise, ainsi d'ailleurs que pendant la guerre de Crimée et pendant la guerre franco-allemande, le Danemark avait mis ses pilotes à la disposition des navires belligérants pour franchir ses détroits. Et le chef des pilotes contre-amiral Victor Hauser, justifiait ainsi cette attitude : « Si les pilotes danois sont montés à bord des navires russes avant que ceux-ci n'aient atteint les eaux danoises, c'est simplement pour éviter tout retard en traversant nos eaux, car plus vite on peut les débarrasser des navires belligérants, mieux cela vaut. Nous guiderions tout aussi vite une flotte japonaise à travers nos eaux s'il devait

(1) R. G. D. I. P. 1898, *Doc.* p. 26.

(2) Art. 7, alinéa 3, proposition, russe.

« en apparaître une pour attaquer Cronstadt (1). »

En réalité, la pratique danoise, si elle n'en pouvait invoquer aucune règle du Droit International, muet sur la question, s'appuyait sur des motifs plus juridiques et que M. René Waultrin résume ainsi : « Les « péages danois ont été rachetés (2) contre l'obligation « par le Danemark d'assurer le passage des détroits... « Par une extension légitime, en raison de la difficulté « des chenaux, des sables mouvants qui rendent leur « accès dangereux, le seul moyen d'assurer le passage « est de donner impartialement des pilotes à tous les « bâtiments quels qu'ils soient. Agir autrement serait « préparer des incidents dans le cas où des échouements se produiraient dans le Grand-Belt, par « exemple (3). »

Mais le Danemark pouvait toujours se voir exposé à des réclamations de la part des belligérants qui ne profiteraient pas du service de ses pilotes; on pouvait lui reprocher de prêter assistance aux belligérants, et, comme l'indique M. René Waultrin, dans l'article que j'ai cité plus haut, le Cabinet de Copenhague désirait voir sa responsabilité dégagée et son action limitée à l'application établie par une Conférence de Droit International.

D'autre part, la Russie avait trop d'intérêt à ce que sa flotte, dont une partie se trouve déjà enfermée dans la Mer Noire par le traité de Berlin, ne fût pas empri-

(1) Cité par Waultrin, *Les Déclarations de neutralité des Etats scandinaves et leurs applications pendant la guerre russo-japonaise*, R. G. D. I. P. 1906, p. 100.

(2) Traités du 14 mars 1857 et du 11 avril 1857.

(3) Waultrin, op. cit. p. 100.

sonnée dans la Baltique; et l'on s'explique ainsi que dans son projet, elle propose d'adopter la règle suivante : « Aucun pilote ne peut être fourni aux navires « belligérants sans l'autorisation du Gouvernement « neutre. » C'était reconnaître implicitement que l'Etat neutre a le droit de donner des pilotes aux navires belligérants. L'article 11 de la Conférence adopta cette règle en l'élargissant ; le Gouvernement neutre n'a pas besoin de donner une autorisation spéciale ; il lui est permis d'accorder une tolérance générale. Ainsi se trouve réglée par une disposition générale la question particulière du pilotage dans les détroits danois (1).

SECTION II

RAVITAILLEMENT D'APPARENCE PACIFIQUE

Sous cette rubrique, peuvent se ranger les ravitaillements en matières qui ne sont pas nécessaires aux

(1) Il est assez curieux de constater que les récentes déclarations de neutralité des Etats scandinaves ne font pas usage de la faculté que leur laisse l'article 11 de la Convention. C'est ainsi que le Danemark et la Norvège déclarent que « les bâtiments de « guerre belligérants devront se servir des pilotes brevetés du « royaume à l'entrée et à la sortie des ports et rades, mais ils ne « pourront se servir autrement desdits pilotes, excepté en cas de « détresse. » Et la déclaration suédoise décide que « les bâtiments « de guerre belligérants seront tenus à se servir dans les eaux « intérieures suédoises des pilotes brevetés du Royaume », mais qu'ils ne pourront « s'en servir autrement ». Or, les eaux intérieures suédoises dans le Sund ne peuvent comprendre que les ports et entrées des ports. (Voir R. G. D. I. P., 1913, *Doc*, p. 2, 5 et 6).

seuls navires de guerre : vivres, eau, combustible. Parce que ce ne sont point des approvisionnements proprement militaires, il y a grande discussion dans la théorie comme dans la pratique, sur le point de savoir s'il faut les prohiber, les réglementer ou les laisser entièrement libres.

Je n'insisterai pas sur le point de savoir si un navire belligérant peut se ravitailler en vivres dans un port neutre. A vrai dire, la question n'a pas soulevé à La Haye de grandes difficultés ni de violentes contestations.

A vrai dire, la question des vivres n'est pas le gros problème du ravitaillement. Les Etats, comme les théoriciens s'accordent à en faire une question d'humanité. D'ailleurs de quelle utilité peut-il être à un navire de guerre que son équipage soit bien nourri, si ses soutes sont vides de munitions, ou si ses machines ne peuvent plus fonctionner faute de combustible. Et l'on retournera peut-être le raisonnement, et l'on dira que des pointeurs exercés mais affamés, ou que des mécaniciens habiles, mais astreints à jeûner, font médiocrement leur métier, et c'est vrai; mais l'on répugne en général à admettre qu'on puisse priver les hommes de vivres. Question de sentiment peut-être; mais ici la politique et le sentiment peuvent se rencontrer sans se nuire réciproquement.

De la règle elle-même adoptée par la Conférence (art. 19), il y a peu de chose à dire. La quantité de vivres que peut prendre un navire belligérant en port neutre est limitée à l'approvisionnement normal du temps de paix et mesuré par lui. C'est aux autorités maritimes du port neutre, chargées de veiller à l'ob-

servation des règles de la neutralité, de déterminer pour chaque espèce et pour chaque navire la quantité qui peut lui être accordée, suivant l'état des approvisionnements de ce navire, suivant la nature de ses aménagements. La limitation à l'approvisionnement normal du temps de paix est destinée à empêcher que, sous couleur de ravitaillement, un navire ne fasse dégénérer la livraison en un moyen déguisé de transport de vivres (1).

Plus grave, plus difficile à résoudre pratiquement par une formule acceptable pour tous, se présente la question du combustible. J'ai déjà montré, au cours de ma première partie, l'extrême importance du ravitaillement en combustible pour les navires de guerre engagés dans la lutte. Je ne reviendrai pas ici sur ces explications; je retracerai très brièvement l'histoire de la réglementation de la fourniture de charbon (2), j'examinerai les diverses théories qui ont été soutenues à La Haye, et j'étudierai les dispositions adoptées par la Conférence.

On attribue généralement à la Grande-Bretagne l'initiative des premières règles établies en cette matière. Ce n'est pas tout à fait exact; avant les ins-

(1) Cf. Doncker Curtius, *Les navires de guerre belligérants dans les eaux neutres*, thèse, Bordeaux, 1907, p. 185.

(2) Voir Doncker-Curtius, thèse citée p. 166 à 169. — Pilidi, *Le Ravitaillement en combustibles des belligérants dans les eaux neutres*, thèse, Paris, 1909, p. 172 à 222. Cette thèse, qui étudie spécialement la question du combustible contient un historique très développé : on ne peut mieux faire que d'y renvoyer. — Pour la guerre de Sécession, voir plus particulièrement l'exposé très complet fait par Gaborit, *Questions de neutralité maritime soulevées par la guerre russo-japonaise*, thèse, Paris, 1906, p. 289 et sq.

tructions envoyées par lord Russel aux Gouverneurs des colonies, en janvier 1862, à l'occasion de la guerre de Sécession, se placent les ordres que le Gouvernement hollandais donna, dès 1861, à ses autorités coloniales, et aux termes desquels aucun vaisseau belligérant ne devait être « autorisé à embarquer plus « de charbon qu'il n'en consommerait en vingt-quatre « heures (1) ».

Quoi qu'il en soit de ce petit point d'histoire, ce sont les instructions anglaises de 1862 qui ont été le point de départ et le modèle de toutes les dispositions restrictives qui ont réglé depuis la question du combustible fourni aux navires belligérants dans les ports neutres. Je rappelle en quelques mots le contenu de ces instructions (2) :

Du charbon ne pourra être fourni à un navire de guerre belligérant dans les ports, rades et eaux soumis à la juridiction anglaise, au-delà de la quantité nécessaire pour gagner le port national le plus proche de son propre pays ou quelque destination plus proche ;

Ce navire ne pourra plus reprendre de charbon dans les ports, rades et eaux soumis à la juridiction anglaise sans permission spéciale avant un délai de trois mois.

D'ailleurs, ces règles ne furent pas observées par l'Angleterre ; et les croiseurs confédérés purent, après comme avant les règles de 1862, se ravitailler librement dans les ports anglais (3).

(1) Voir *Papers*, 1, p. 223.

(2) En voir le texte dans *Papers*, I, p. 227.

(3) Voir les faits reprochés au *Florida*, *Papers*, III, p. 76 et sq.

J'ai déjà parlé (1) de la sentence rendue par le Tribunal arbitral, réuni à Genève en 1872, pour prononcer sur les violations de neutralité imputées par les Etats-Unis à la Grande-Bretagne, à raison de sa conduite pendant la guerre de Sécession. En ce qui concerne la question du combustible, la décision du Tribunal arbitral ne considéra pas les règles anglaises de 1862 comme l'expression du Droit International ; il déclara que les fournitures de combustible, faites en port neutre à un navire belligérant, pouvaient, à raison des « circonstances particulières de temps, de personnes et de lieux » qui les entouraient, prendre le caractère de base d'opérations, et tomber par là sous les prohibitions de la deuxième règle du Traité de Washington.

Cependant l'Angleterre n'en conserva pas moins la réglementation qu'elle avait établie pendant la guerre de Sécession. Elle y avait un double intérêt : d'une part, elle se mettait à couvert, dans une guerre où elle serait neutre ; d'autre part, elle pouvait espérer que la crainte d'une responsabilité pécuniaire pousserait les autres pays à adopter ses règles, et qu'ainsi, dans une guerre où elle serait partie, sa suprématie navale serait assise définitivement, grâce à la fermeture des ports neutres.

Ce fut, en effet, ce qui arriva ; par faiblesse, par routine, par pusillanimité, un certain nombre de Pays acceptèrent les deux principes du port national le plus proche et du délai de trois mois. Un grand nombre des déclarations de neutralité faites à l'occa-

(1) Voir Première partie, chap. I, section II.

sion du conflit hispano-américain et de la guerre russo-japonaise portent la marque de l'influence anglaise (1).

La guerre russo-japonaise devait marquer une nouvelle étape de la règle anglaise. Par la proclamation du Gouverneur de Malte, du 12 août 1904, la Grande-Bretagne affirmait qu'elle considérerait comme du devoir d'un neutre de ne pas laisser fournir de combustible aux navires belligérants se rendant, « soit « sur le théâtre de la guerre, soit sur toute position « ou toutes positions en cours de route dans le but « d'intercepter les vaisseaux neutres soupçonnés de « transporter de la contrebande de guerre ». La Conférence de 1907 devait fournir à la doctrine britannique l'occasion d'un nouvel effort.

L'argumentation soutenue à La Haye par les représentants de l'Angleterre et du Japon peut se ramener aux termes suivants :

Le combustible fourni à un navire de guerre ne peut évidemment être employé par lui qu'à des opérations de guerre. Aussi convient-il tout d'abord d'en limiter la quantité ; de là, l'article 17 de la proposition anglaise, restreignant le charbon accordé au navire belligérant à la quantité nécessaire pour regagner le port le plus proche de son propre pays ; de là, l'article 4 du projet japonais, déclarant que les « navires bel-

(1) Voir déclarations de neutralité chinoise, colombienne, japonaise, danoise et russe de 1898 (R. G. D. I. P., 1898, *Doc.*) ; danoise et hollandaise de 1904 (*Ib.* 1904, *Doc.*). — La déclaration hollandaise (art. 5) interdit « sans autorisation préalable de l'autorité « compétente de procurer, sur le territoire de l'Etat... du combustible aux navires de guerre des parties belligérantes. »

« ligérants ne pourraient, dans les ports neutres...
« charger aucun approvisionnement, excepté du
« charbon... suffisant, avec ce qui reste à bord, pour
« les mettre à même d'atteindre, à une vitesse écono-
« mique, le port le plus proche de leur propre pays ».

Mais il ne suffit pas de limiter le charbon dans sa quantité ; une telle limitation serait hypocrite, si elle permettait au belligérant de se procurer le charbon nécessaire pour des opérations de guerre : croisières ou voyages stratégiques. On défendra donc de fournir du combustible aux « navires de guerre belligé-
« rants se rendant sur le théâtre de la guerre ou se
« dirigeant vers cette même direction ou vers la zone
« des hostilités existantes », ou « dont la destination
« est douteuse ou inconnue » (art. 5 japonais).

Enfin, couronnant l'édifice, la règle du délai de trois mois empêchera un même navire de prendre, l'un après l'autre, les ports d'une nation neutre comme points d'appui, et viendra ajouter à l'efficacité des autres dispositions.

Toutes ces idées, on les retrouve éparses dans les interventions des délégués anglais et japonais au cours des travaux de la Conférence. Pour Sir Ernest Satow : « Lorsqu'un navire de guerre belligérant qui
« n'est pas forcé de se réfugier dans un port neutre
« à cause du mauvais état de la mer ou parce qu'il
« ne lui est plus possible à cause d'avaries de rester
« au large, entre dans un port neutre et y reste, afin
« de prendre à bord du charbon, de l'eau ou des
« vivres, il est évident que ce navire fait de ce port
« une base d'opérations de guerre ; or, la règle gén-
« rale interdit de tels agissements et il n'est que rai-

« sonnable de limiter strictement le droit des neutres de faire des exceptions à cette règle en faveur d'un navire belligérant (1). »

Aux yeux du délégué du Japon, « l'emploi des ports neutres comme étapes pour se rendre sur le théâtre de la guerre est essentiellement la même chose que de s'en servir comme de base d'opérations (2). »

Et toutes ces idées se relient à une seule : le charbon est un élément essentiel de la valeur militaire d'un navire de guerre et il est impossible à un neutre de laisser un navire belligérant renouveler ses approvisionnements de combustible sans compromettre sa neutralité.

On trouve cette théorie mise en un relief saisissant dans la déclaration de M. Keiroku Tsudzuki, délégué du Japon, à la Séance de Commission du 4 octobre (3). Après avoir rappelé le principe universellement reconnu que les neutres ont le devoir de ne pas permettre aux belligérants de faire usage de leurs ports comme bases de leurs opérations belliqueuses. M. Tsudzuki s'exprime ainsi : « Il me semble qu'il découle de là, avec une nécessité logique et absolue, cette conséquence que les ports neutres ne doivent pas être employés dans le but de conserver aux navires belligérants leur force de combat, sans parler de l'augmentation de cette force ». Or, ce raisonnement s'applique parfaitement au combustible : « Il me paraît également clair que le charbon,

(1) A. et D. III, p. 605.

(2) A. et D. III, p. 606.

(3) *Ib.* p. 460.

« étant tout à fait indispensable à ces navires pour
« agir comme des unités de combat, a une valeur
« stratégique dans la guerre moderne, que l'approvi-
« sionnement en charbon est un acte qui appartient à
« la récupération des forces perdues, qu'en consé-
« quence, le fait de se servir de ces ports comme de
« base de charbon n'est qu'une des modalités de s'en
« servir comme de bases stratégiques. »

J'ai tenu à reproduire cette déclaration ; elle constitue, je crois, l'exposé le plus serré, le plus précis, le plus incisif de la doctrine restrictive en matière de combustible.

A cette doctrine restrictive, dont les conséquences se traduisent par les dispositions que j'ai reproduites plus haut, s'oppose la thèse libérale, qui se résume dans l'article 7 de la proposition russe : « Les bâti-
« ments de guerre des Etats belligérants, pendant
« leur séjour dans les ports et eaux territoriales neu-
« tres, pourront se pourvoir du charbon nécessaire
« à la continuation de leur navigation. »

On ne peut rêver antinomie plus absolue ; d'un côté, le refus de charbon devient la règle, son octroi, l'exception ; de l'autre, aucune condition n'est mise à la fourniture de combustible, aucune restriction n'en vient limiter la quantité ou la fréquence.

La doctrine libérale fut défendue surtout par deux interventions : l'une, provenant du délégué allemand contre-amiral Siegel ; l'autre, du représentant de la Russie, M. de Tcharykow.

L'intervention du délégué allemand (1) a un carac-

(1) A. et D. III, p. 633 et sq.

rière plutôt négatif ; elle est plus une critique de la thèse restrictive qu'une défense des règles libérales. Et la thèse restrictive elle-même, elle l'attaque, non dans son principe, mais dans une de ses dispositions essentielles : elle s'attache à démontrer que la règle du port national le plus proche est une règle défectueuse, pleine d'incertitudes et de difficultés pour le neutre, et, par là, inadmissible. « Une série de questions, dit l'Amiral Siegel, se présentent, qui doivent être tranchées par eux (les neutres) et les mettre dans un grand embarras. »

Il leur faudra déterminer d'abord quel est le port national le plus proche : s'agit-il du port géographiquement le plus proche, ou faut-il tenir compte de la direction suivie par le navire ? S'agit-il d'un port quelconque ou d'un port accessible aux navires de guerre ? Il faudra ensuite tenir compte du rayon d'action du navire, de la vitesse à laquelle il peut effectuer son voyage. On a parlé de la vitesse la plus économique, c'est-à-dire de la vitesse qui occasionne la moindre dépense en charbon.

« Mais cette vitesse peut varier d'après la qualité du charbon, d'après l'état de la chaudière et de la machine, d'après celui de la coque, d'après la capacité du personnel, etc. Et encore cette vitesse n'est-elle possible qu'en des circonstances favorables. Si le navire trouve du gros temps, s'il est obligé de forcer sa route contre le vent et la mer, tous les calculs deviennent inexacts et le navire court tous les dangers. »

Il y a là des éléments que personne ne peut prévoir, ni l'Etat neutre, ni le Commandant du navire.

Enfin, la règle du port national le plus proche aboutirait souvent à laisser le neutre dans une incertitude complète : « si le port le plus proche est tellement
« éloigné qu'il soit impossible au navire de l'atteindre
« sans renouveler sa provision de charbon, il sera
« nécessaire de donner au navire la plus grande
« quantité de charbon possible ».

Pour toutes ces raisons, la règle du port national le plus proche est inapplicable ; sous une apparente simplicité, elle pose au contraire des problèmes complexes ; elle peut être pour le neutre une source de difficultés, d'incertitudes et de responsabilités.

L'intervention du délégué russe (1) a une autre portée que la déclaration — par ailleurs fort intéressante — de l'Amiral Siegel. Elle pose un principe très séduisant, et il est regrettable que son auteur n'y ait pas davantage insisté.

L'Etat neutre, y est-il dit en substance, ne peut dans ses ports, ni augmenter ni diminuer la force de combat des navires belligérants ; s'il veut rester vraiment neutre à l'égard du navire belligérant entré dans ses eaux, « il doit se borner à *le laisser vivre* ».

« Or », continue M. Tcharykow, — et c'est ici le point capital, le nœud de son argumentation, — « la vie
« d'un navire embrasse deux éléments qui sont indis-
« solublement liés : les vivres pour son équipage et
« les moyens de locomotion pour lui-même. Si l'équi-
« page était privé de vivres, les hommes deviendraient
« des cadavres ; privé des moyens de naviguer, un
« bâtiment devient une épave. Dans les deux cas, le

(1) A. et D. III, p. 607-609.

« navire meurt. Mais le tuer est le droit du belligérant ennemi, s'il peut y parvenir ; ce n'est ni le droit ni le devoir du neutre ».

Quel est donc, d'après ce système, le droit du neutre, dans la question qui nous occupe ? M. Tcharykow le définit ainsi : « Ces considérations nous amènent à la conclusion que les restrictions qu'un Etat neutre pourrait, en bon droit, imposer dans ses ports à l'approvisionnement des navires des belligérants, tant en vivres qu'en moyens de locomotion, ne sauraient, en aucun cas, prendre les proportions d'une atteinte aux intérêts vitaux de ce navire. »

En parlant ainsi, le délégué russe ne faisait rien de moins que de rechercher le fondement de l'hospitalité maritime ; et il eût été intéressant de développer la théorie qu'il soutenait. Parler du droit des navires à la vie, n'est-ce pas invoquer, — au moins implicitement, — le droit de naviguer et la liberté des mers ?

Entre les deux thèses antagonistes, la conciliation fut malaisée. Après bien des discussions et des hésitations, dont le détail serait fastidieux, le Comité d'Examen — et après lui la Conférence — s'arrêta aux deux dispositions suivantes :

Article 19. — (Les navires belligérants) « ne peuvent de même prendre du combustible pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent d'ailleurs prendre du combustible pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites (1),

(1) La déclaration de neutralité publiée d'un commun accord par les Etats scandinaves, le 21 décembre 1912, fait une applica-

« quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont
« adopté ce mode de détermination du combustible
« à fournir. »

Art. 20. — « Les navires belligérants qui ont pris du
« combustible dans les ports d'une Puissance neutre
« ne peuvent renouveler leur approvisionnement
« qu'après trois mois dans un port de la même Puis-
« sance. »

Ces dispositions constituent une victoire de la thèse anglaise.

Sans doute, la Conférence s'est refusée à adopter purement et simplement la règle du port national le plus proche ; elle a permis aux Puissances neutres de lui préférer, par une disposition expresse de leur législation, la règle des pleines soutes ; mais, en ce qui concerne le renouvellement de l'approvisionnement, elle s'est ralliée à la pratique anglaise, sans aucune atténuation. C'est là une concession d'une extrême gravité (1).

L'adoption de la règle du port national le plus proche soulève quelques difficultés que je vais traiter brièvement.

Quelle portée convient-il d'appliquer à cette formule : le port national le plus proche ? D'abord, que faut-il entendre par port le plus proche ? Est-ce le port le plus proche, à ne considérer que la distance, ou faut-il entendre qu'il s'agit du port le plus proche,

tion intéressante de cette disposition : « Les navires de guerre belligérants, dit-elle, pourront prendre du charbon pour compléter
« le plein de leurs soutes proprement dites, y compris les réserves à combustibles liquides. »

(1) *Vide infra*, conclusion.

en tenant compte de la direction suivie par le navire? Les travaux de la Conférence sont muets sur ce point ; il semble qu'il faille adopter la première de ces deux alternatives, parce qu'elle est la plus logique.

La formule anglaise soulève une question plus sérieuse : constitue-t-elle un simple moyen de mesurer le combustible accordé au navire belligérant, ou bien crée-t-elle une double obligation : à la charge du belligérant, de regagner le port de son pays le plus rapproché ; à la charge du neutre, de veiller à l'exécution de cette obligation ? L'hypothèse n'aurait rien d'in vraisemblable : la déclaration égyptienne du 10 février 1904 prévoyait que le commandant du navire belligérant devait s'engager « à procéder immédiatement et par la route la plus directe » vers le port qui constituait sa destination. La Convention du 18 octobre n'a pas adopté cette solution ; voici, en effet, ce que dit à ce sujet M. Renault, dans le rapport qu'il présenta à la troisième Commission : « Le sens de la « proposition a été nettement précisé par Sir Ernest « Satow. La règle constitue pour le neutre un simple « mode de calcul, et ne crée pour le neutre aucune « obligation de surveiller la destination du navire « requérant. » Et M. Renault continue en ces termes : « Nous nous permettrons d'ajouter qu'elle n'implique « non plus aucune obligation pour le navire de se « rendre à une destination quelconque. » Personne ne s'étant inscrit en faux contre cette affirmation, l'interprétation de M. Renault doit être adoptée.

D'ailleurs, cette interprétation affaiblit la portée de la règle anglaise ; un même navire pourra utiliser successivement, pour se ravitailler, les ports de diffé-

rentes nations. La seule entrave réelle, mais sérieuse celle-là, que rencontrera son réapprovisionnement, sera, bien plutôt que la règle du port le plus proche, la règle du délai de trois mois.

Et ceci ne peut que faire regretter davantage l'adoption, par la Conférence, de cette dernière disposition.

CHAPITRE SIXIÈME

RÈGLEMENTATIONS APPLICABLES A UN GROUPE DE NAVIRES

SECTION I

DÉTERMINATION DU NOMBRE DES NAVIRES

Ici la réglementation, dans la suite des âges, a changé d'objet, et, par là, de caractère. C'était dans son intérêt que le neutre limitait le nombre des navires ; comme le dit Hautefeuille : « en général, chaque nation... fixe ce nombre d'après la nature de ses ports et la force de sa propre marine, afin d'être toujours en état de faire respecter sa propre souveraineté (1) ». Les traités, assez nombreux au dix-septième siècle (2), qui règlent cette question, ont pour objet de donner aux belligérants un avantage que le neutre, craignant pour sa souveraineté, était bien plutôt disposé à lui refuser qu'à lui accorder.

Aujourd'hui, le problème se pose d'une façon très différente ; ce n'est plus le neutre qui s'oppose aux prétentions du belligérant, afin de se mettre à l'abri d'un coup de force ; c'est le belligérant qui veut exi-

(1) *Droits et devoirs*, tome I^{er}, p. 313.

(2) V. Introduction.

ger du neutre, au nom de la neutralité, qu'il n'ouvre pas ses ports à un trop grand nombre de navires.

Ici encore, c'est la guerre russo-japonaise qui a marqué une étape importante. Le voyage de la flotte de la Baltique avait soulevé au Japon de vives protestations ; et l'on s'était avisé qu'un des moyens de prévenir le retour de semblables faits était de limiter le nombre des navires qui pourraient être reçus simultanément dans un même port neutre. Ainsi s'explique-t-on l'article 3 de la proposition japonaise : « Plus
« de trois navires appartenant au même Etat ou à
« ses alliés ne pourront mouiller à la fois dans le
« même port ou dans les mêmes eaux neutres ».

Le premier projet sorti des travaux du Comité d'examen avait adopté cette règle, mais en lui enlevant son caractère absolu. « L'Etat neutre, était-il dit
« dans l'article 14 de ce projet, doit fixer à l'avance le
« nombre maximum des navires de guerre d'un bel-
« ligérant qui pourront se trouver en même temps
« dans un de ses ports. A défaut d'une pareille fixation, ce nombre sera de trois. »

A la Séance du Comité d'examen du 12 septembre (1), l'Allemagne et la Russie combattirent ce texte, trouvant que le chiffre 3 proposé avait un caractère purement empirique. A ces objections, Sir Ernest Satow répondit en s'appuyant sur la pratique de beaucoup d'Etats qui, en temps de paix, fixent à 3 le chiffre maximum de navires qui peuvent entrer dans leurs ports ou rades, et en présentant l'argument capital de la thèse anglaise que « cette disposition (limi-

(1) A. et D. III, p. 630 et 631.

« tation du nombre de navires) offre en outre une
« garantie contre la concentration des navires belli-
« gérants dans un port neutre qui servirait ainsi de
« base d'opérations. »

Dans la Séance du 28 septembre, le délégué russe revint à la charge (1). Il proposa d'abord le remplacement du nombre 3 par un chiffre plus élevé : « Le
« chiffre 3, dit-il, ne répond guère à l'organisation
« des forces navales actuelles. Dans aucune marine,
« un navire de première classe ne voyage seul. » Puis, pour respecter la liberté de l'Etat neutre, il propose l'insertion dans le texte de la Convention des mots : « sans permission spéciale » ; il voulait par là donner à l'Etat neutre le droit, dans les circonstances où il le trouverait bon, d'admettre des navires en nombre supérieur à celui que fixerait soit la Convention, soit la loi même de l'Etat neutre.

Le délégué suédois intervint alors pour appuyer et modifier à la fois la proposition russe. Son intervention est résumée par M. L. Renault de la façon suivante (2) : « Le délégué de Suède dit que l'Etat neutre
« aurait ainsi une liberté dangereuse, mais que, ce-
« pendant, on pourrait tenir compte de la proposi-
« tion russe en ne déterminant pas d'une manière
« aussi stricte l'objet des prescriptions à édicter par
« le Gouvernement neutre. Celui-ci pourrait fixer un
« chiffre maximum, en se réservant la possibilité de
« concéder les facultés d'accès à un nombre plus
« grand de navires dans des circonstances particu-

(1) A. et D. 111, p. 648 et 649.

(2) Rapport de M. Renault, A. et D. III, p. 502.

« lières. L'autorisation spéciale supposerait donc une
« disposition générale édictée à l'avance. »

Ces deux propositions rencontrèrent une opposition véhémente de la part de Sir Ernest Satow et de Son Excellence Keiroku Tsudzuki. Tous deux déclarèrent que la proposition suédoise diminuait les devoirs imposés à l'Etat neutre, le texte soumis au Comité obligeant l'Etat neutre à fixer d'avance le nombre maximum de navires belligérants qu'il admet dans ses ports, tandis que la proposition suédoise passe cette obligation sous silence. Et Son Exc. Keiroku Tsudzuki termina sa déclaration en reprenant presque textuellement les expressions de son collègue anglais : « Le nombre 3 offre une garantie contre la
« concentration des navires belligérants dans un port
« neutre qui lui servirait ainsi de base d'opérations. »

Adoptée par le Comité d'examen, puis par la troisième Commission et par la Conférence, la proposition norvégienne devint l'article 15 du texte définitif :
« A défaut d'autres dispositions spéciales de la légis-
« lation de la Puissance neutre, le nombre maximum
« de navires de guerre d'un belligérant qui pourront
« se trouver en même temps dans un de ses ports ou
« rades sera de trois. »

Cet article n'oblige pas le neutre, comme le faisait l'article 14 du premier projet, à fixer à l'avance le nombre de navires qu'il autorise à séjourner simultanément dans un de ses ports ; simplement il décide que si le neutre n'a pris aucune disposition en la matière, le nombre des navires est fixé à trois. Mais le neutre peut fixer un chiffre supérieur, ou même ne poser aucune limitation, pourvu qu'il prenne soin de

le déclarer expressément ; il peut également prévoir que, dans certains cas déterminés, il admettra un nombre de navires supérieur à celui qui est fixé par la Convention de 1907 ou par sa loi propre.

La Convention ne dit pas si, en cas de détresse, l'Etat neutre peut ne pas tenir compte de la limitation de nombre imposée aux navires belligérants à qui il ouvre l'hospitalité de ses ports. Pour les Etats dont la loi de neutralité décide que les navires belligérants seront admis en nombre indéfini, aucune difficulté ; de même un Etat neutre peut ranger parmi les circonstances qui justifieront de sa part une exception à la limitation qu'il a posée, le cas de détresse. Pour ceux dont la loi est muette, que faut-il décider ? En s'inspirant des principes généraux du Droit International, et de l'esprit de la Convention du 18 octobre, on doit admettre que la règle du nombre, comme la règle de la durée du séjour ou de l'admission des prises, doit fléchir dans les cas de détresse.

SECTION II

DÉPARTS SIMULTANÉS

Pour en finir avec la réglementation de l'asile, il nous reste à étudier ce que l'on peut appeler l'interdiction des départs simultanés ; nous entendons par là la défense qui est faite à deux navires de guerre appartenant à des nations en lutte de sortir en même temps d'un même port neutre. Cette règle, appelée

autrefois la règle des vingt-quatre heures (1), a un but facile à comprendre; on espère empêcher par là qu'un navire de guerre plus fort ne profite de l'hospitalité qui lui est offerte dans les eaux neutres pour attendre le départ de son adversaire et l'attaquer au moment où il sortira des eaux neutres, ou que deux navires ne se livrent bataille à la limite des eaux territoriales, et risquent ainsi de troubler le neutre dans sa sécurité et dans sa souveraineté.

Cette règle est d'ailleurs adoptée depuis longtemps (2) ; son adoption ne fut pas très longuement agitée à la Haye. Le seul point sur lequel il y eut quelque divergence fut de savoir comment on fixerait l'ordre des départs. Mais sur le fond même de la question, il n'y eut jamais de désaccord. C'est ce que fait voir l'examen des propositions soumises à la Conférence : parmi elles, trois touchaient à notre question : la proposition anglaise (art. 13) ; la proposition japonaise (art. 2 aliéna B) ; et la proposition russe (art. 6) ; toutes posaient le même principe : il doit s'écouler vingt-quatre heures entre le départ de deux navires belligérants (3).

(1) Nous avons cru devoir changer la terminologie pour éviter toute confusion avec la règle anglaise dite également de vingt-quatre heures, et qui limite à ce temps la durée du séjour des navires belligérants dans les ports neutres.

(2) Il est intéressant de signaler une disposition originale adoptée par le Brésil dans sa déclaration de neutralité du 29 avril 1898, art. 16 : « Si (le navire de guerre belligérant) qui partira est à voiles et celui qui restera est à vapeur, celui-ci ne pourra partir « que soixante-douze heures après. » R. G. D. I. P., 1898, *Doc.*, p. 3.

(3) Voici le texte de ces trois articles :

Art. 13 anglais. — Si des navires, soit de guerre, soit de com-

Le projet japonais et le projet russe, qui se préoccupent de l'ordre des départs, le réglementent un peu différemment ; le projet japonais s'en remettant à l'Etat neutre du soin de décider lequel des deux

merce des deux parties belligérantes se trouvent en même temps dans le même port ou dans la même rade d'un neutre, le gouvernement neutre ne devra pas permettre à un des navires de guerre d'un des belligérants de quitter le port ou la rade sauf à l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures après le départ d'un navire tant de guerre que de commerce de l'autre belligérant.

Art. 2 japonais, al. B. — L'intervalle de ni plus ni moins de vingt-quatre heures doit être maintenu entre le départ d'un port ou des eaux neutres d'un bâtiment de commerce ou d'un bâtiment de guerre d'un belligérant, et le départ d'un même port ou eaux neutres d'un bâtiment de guerre de l'autre belligérant. C'est à l'Etat neutre de décider lequel des bâtiments adversaires partira le premier. (Remarquer la rédaction de l'article japonais; il étend la règle même aux eaux territoriales, ce qui serait une lourde responsabilité pour le neutre; il parle aussi d'un intervalle de ni plus ni moins de vingt-quatre heures, et paraît ainsi vouloir obliger le navire belligérant à quitter le port neutre vingt-quatre heures après l'autre).

Art. 6 russe. — Lorsque des bâtiments de guerre ou de commerce des deux parties belligérantes se trouveront simultanément dans un port neutre, il y aura un intervalle de vingt-quatre heures entre le départ subséquent des bâtiments de l'autre belligérant. De la priorité de la demande faite par le navire de l'un des Etats belligérants, peuvent librement profiter les autres navires même belligérants se trouvant dans le même port.

La déclaration brésilienne du 29 avril 1898 prévoyait une solution à peu près semblable :

« Art. 18. — Les bateaux de guerre belligérants qui ne voudraient pas que leur départ fût empêché par les départs successifs de bateaux marchands ou de navires de guerre ennemis, devront vingt-quatre heures d'avance, communiquer à l'un des fonctionnaires indiqués au numéro précédent, son désir de partir.
« La priorité de départ sera réglée par la remise de l'avis. »

bateaux adverses partira le premier, le projet russe fixant l'ordre des départs d'après l'ordre des arrivées.

Fixation de l'ordre de départ par l'Etat neutre, détermination de cet ordre par l'ordre des demandes de départ, ces deux modes n'épuisent pas tous les systèmes qui peuvent servir à régler la succession des départs ; on peut encore les régler soit en considérant la force des navires belligérants en contact dans le port neutre et en permettant au plus faible de partir le premier (examen qui pourrait être assez souvent délicat et dont la conclusion pourrait être parfois assez désobligeante pour l'amour-propre de l'un des deux belligérants) ou tout simplement en déclarant que l'ordre des départs dépendra de l'ordre des arrivées. C'était d'ailleurs la règle qui était admise traditionnellement (1) et que la Conférence de 1907 a reprise.

Son article 6, en effet, après avoir décidé que « lorsque des navires de guerre des deux parties belligérantes se trouvent simultanément dans un port ou une rade neutres (2), il doit s'écouler au moins vingt-quatre heures entre le départ du navire d'un belligérant et le départ du navire de l'autre », déclare que « l'ordre des départs est déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le navire arrivé le premier ne soit dans le cas où la prolongation légale de la durée du séjour est admise », c'est-à-dire lorsqu'il a des avaries à réparer.

(1) Voir Hautefeuille, *Droits et Devoirs*, tome I^{er}, p. 326 et 327 ; Ortolan, *Diplomatie de la mer*, tome 2, p. 249.

(2) La rédaction japonaise, étendant la règle même aux eaux territoriales, n'a donc pas été adoptée.

La règle de l'intervalle de vingt-quatre heures s'applique d'ailleurs également au cas où un navire de guerre d'une nation belligérante et un navire de commerce de la nation adverse se trouvent dans un même port neutre, sauf qu'elle s'applique seulement au navire de guerre. Aux termes du troisième alinéa de l'article 16 « un navire de guerre belligérant ne peut
« quitter un port ou une rade neutres moins de vingt-
« quatre heures après le départ d'un navire de com-
« merce portant le pavillon de son adversaire (1) ». Quant au navire de commerce, il est parfaitement libre, si cela lui plaît, de quitter le port neutre immédiatement après un navire ennemi ; il est d'ailleurs infiniment probable qu'il n'usera point de cette liberté et qu'il préférera laisser le navire de guerre ennemi s'éloigner avant de reprendre le large.

L'article 15 du premier projet de Convention qui se réfère à notre matière, contenait un alinéa 4 ainsi conçu : « Si un navire de guerre belligérant se dispose
« à entrer dans un port ou dans une rade neutres, où
« se trouve un navire de guerre de son adversaire,
« l'autorité locale doit, autant que possible, l'avertir
« de la présence du navire adverse (2). » Cette disposition n'a point passé dans le texte définitif.

(1) Autrefois l'interdiction s'appliquait même après le départ d'un navire de commerce *neutre*. V. Hautefeuille, op. cit. p. 326.

(2) A. et D., III, annexe 55.

CHAPITRE SEPTIÈME

LES PRISES

Dans son ouvrage sur « *les Lois et Usages de la Neutralité* » (tome II, p. 429). M. Kleen définit la prise « la « propriété capturée ou saisie par les forces navales « d'un belligérant, comme étant ennemie, parce qu'elle « appartient à un ennemi ou lui est destinée à titre de « renfort » ; et encore (*Ib.*, p. 432), « la propriété neutre, saisie sur mer par un belligérant, pour empêcher ou corriger une infraction à la neutralité. » Nous n'avons évidemment, à propos de l'asile, qu'à nous préoccuper des prises consistant en navires.

Diverses questions se posent relativement à l'admission des prises en ports neutres : les prises peuvent-elles entrer et séjourner dans les ports neutres ? Peut-on procéder en port neutre au jugement des prises ?

J'ai montré dans mon Introduction comment, pendant longtemps, les traités firent de l'admission des prises dans les ports neutres un traitement de faveur, une marque d'amitié, qui, en vertu des conventions existantes, était accordée à l'un des belligérants, refusée à l'autre. J'ai montré également comment, de la multiplicité des traités, était sortie une coutume plus conforme à la neutralité, coutume dont les traits principaux se retrouvent dans l'ordonnance autrichienne

de 1803, aux termes de laquelle sont autorisés le séjour et la vente des prises dans les ports autrichiens, la vente ne pouvant d'ailleurs s'opérer qu'une fois la prise reconnue valable par les tribunaux du capteur.

Dans le courant du XIX^e siècle, une autre pratique apparaît qui tend à restreindre pour les prises l'accès des ports neutres, parfois même à le leur refuser tout à fait.

Ainsi, la déclaration de neutralité publiée par le Gouvernement français le 27 avril 1898, à l'occasion du conflit hispano-américain, décide que les navires accompagnés de prises « ne pourront... dans les ports « et rades de France, de ses colonies ou de ses pays « protégés pendant plus de vingt-quatre heures, sauf « le cas de relâche forcée ou de nécessité justifiée » (1). C'était déjà la règle établie par l'article 14 de l'ordonnance sur la marine de 1681 : « Aucuns vaisseaux pris « par capitaines ayant commissions étrangères ne « pourront demeurer plus de 24 heures dans nos ports « et havres, s'ils n'y sont retenus par la tempête, ou si « la prise n'a été faite sur nos ennemis. Il faut remarquer que la pratique française est plus libérale que les règles adoptées par les autres nations. C'est ainsi que, pendant la guerre de Crimée, la plupart des puissances neutres déclarèrent qu'elles ne recevraient pas dans leurs ports les corsaires belligérants, accom-

(1) Cette disposition était également adoptée par le Brésil, dans sa déclaration du 29 avril 1898, article 6 : « Il sera permis à aucun « navire de guerre ou corsaire d'entrer ou de séjourner avec des « prises dans nos ports ou baies pendant plus de vingt-quatre « heures, sauf dans le cas de relâche forcée. »

pagnés de leurs prises, à moins d'une nécessité absolue (1). L'Angleterre, pendant la guerre de Sécession, ferma ses ports aux prises et elle maintint cette règle pendant la guerre hispano-américaine : « Il sera interdit, — disaient les Instructions adressées le 23 avril 1898 aux lords Commissaires de l'Amirauté, — aux navires armés de l'un ou l'autre belligérant, d'emmener les prises faites par eux dans aucun port, rades ou eaux du Royaume-Uni, l'île de Man, les îles de la Manche, ou dans aucune des colonies ou possessions de Sa Majesté. » Les instructions anglaises ne prévoyaient d'ailleurs aucune exception à cette prohibition absolue. D'autres Etats établissent une règle intermédiaire entre la règle anglaise et la règle française. Par exemple, le code italien de la marine marchande, promulgué en 1877, prévoit dans son article 246 que les prises ne seront pas reçues « dans les ports, rades ou plages » de l'Etat, « si ce n'est en cas de relâche forcée ». Et la même formule se retrouve dans l'arrêté royal belge du 18 février 1901, dont l'article 10 est ainsi conçu : « Sauf en cas de danger de mer, d'avaries graves, de manque de vivres ou de combustible, l'accès des eaux territoriales et ports belges de la Mer du Nord est interdit aux bâtiments de guerre convoyant des prises. »

C'est dans cette note intermédiaire que se tient le règlement relatif aux prises maritimes, adopté par l'Institut de Droit International dans sa session de Turin (1882) : « Le navire saisi — dit l'article 29 de ce

(1) De Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, t. II, p. 452.

règlement — ne pourra être conduit dans un port d'une puissance neutre que pour cause de péril de mer, ou lorsque le navire de guerre sera poursuivi par une force ennemie supérieure. » L'article 40 de ce même règlement prévoit que, dans le premier cas, le navire de guerre et sa prise devront quitter le port neutre « aussitôt que possible après que la tempête aura cessé », et que, dans le second cas, la prise sera relâchée (1).

Des projets soumis à la deuxième Sous-Commission de la troisième Commission, deux seulement, le projet anglais et le projet espagnol, s'étaient occupés de la question des prises, et ils l'avaient résolue dans un sens nettement hostile à leur admission dans les ports neutres. L'article 2 de la proposition espagnole décidait que « l'entrée et le séjour dans les ports et eaux neutres sont interdits aux navires conduisant des prises, sauf les cas de force majeure ». Que faut-il entendre par cas de force majeure ? Evidemment les périls provenant de l'état de la mer ou de l'innavigabilité de la prise, peut-être aussi le manque de combustible ou de provisions. Faut-il y ranger aussi la poursuite de l'ennemi ? Le projet espagnol n'en dit rien. La proposition anglaise est plus explicite : elle consacre à notre point trois de ses articles. L'article 26 ne permet à une Puissance neutre d'admettre une prise que si celle-ci « est à court de combustible ou de provisions, ou si elle se trouvait en péril à raison de son innavigabilité ou du mauvais état de la mer » (2). Et aux termes de

(1) *Annuaire*, t. VI, p. 223. V. aussi Bulmerincq, R. D. I. L. C., 1879, p. 637 et sq.

(2) L'article 26 contient encore d'autres propositions. Il déclare

l'article 29, « lorsqu'une prise amenée dans des eaux neutres n'obéit pas à l'ordre de départ à lui (*sic*) communiqué, si le retard n'est pas occasionné par le mauvais état de la mer, la Puissance neutre devra la relâcher avec ses officiers et son équipage, et interner l'équipage mis à bord par le capteur ».

La proposition anglaise examine aussi le cas d'une prise qui se réfugie dans un port neutre pour échapper à la poursuite du belligérant adverse : « Toute prise belligérante amenée dans les eaux neutres pour échapper à la poursuite de l'ennemi, dit l'article 27, sera relâchée avec ses officiers et son équipage par la Puissance neutre, mais l'équipage mis à bord par le capteur sera interné (1). »

La Convention du 18 octobre présente en notre matière des dispositions qui s'accordent malaisément entre elles. Son article 21, tout inspiré des propositions anglaise et espagnole, établit un principe très net et tout à fait hostile à l'admission des prises : « Une

que « la puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à une prise de faire des chargements de munitions, de combustible ou de provisions au-delà de ce qui serait nécessaire pour lui permettre de gagner le port le plus proche du pays belligérant; la puissance neutre devra notifier à la prise qu'elle ait à partir aussitôt que possible après avoir effectué les réparations nécessaires. »

(1) Il est intéressant de rapprocher de ce texte la déclaration de la délégation brésilienne à la troisième séance de la deuxième sous-commission (A. et D. III, p. 583) : « Des prises pourront être admises dans les ports neutres seulement dans le cas où il est moralement impossible de les conduire dans un port du belligérant... Dans le cas où le capteur a amené sa prise dans le port neutre pour échapper à la poursuite de l'ennemi, nous admettons comme l'a proposé la délégation anglaise que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage par la puissance neutre. »

prise ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions. Elle doit repartir aussitôt que la cause qui justifiait son entrée a cessé. » L'article prévoit que, si, la prise refuse de partir, la Puissance neutre, après lui avoir notifié un ordre de départ, doit la relâcher et interner l'équipage mis à bord par le capteur ; et l'article 22 prévoit que « la Puissance neutre doit de même relâcher la prise qui aurait été amenée en dehors des conditions prévues par l'article 21 ».

Telle est donc, semble-t-il, la règle adoptée par la Conférence de 1907 : exclusion des prises, sauf dans certaines conditions, se rattachant à une idée d'humanité. Mais l'article 23 remet tout en question. Il est ainsi conçu : « Une Puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsque elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en attendant la décision du tribunal des prises. Elle peut conduire la prise dans un autre de ses ports (1). »

Comme le fait remarquer M. Charles Dupuis dans le rapport qu'il présenta à l'Institut de Droit International, réuni à Paris en 1910 (2), on se trouve en présence de dispositions manifestement inspirées de principes contraires. Les articles 21 et 22 reposent sur cette idée que « la conduite des prises est un acte de guerre dont l'Etat neutre ne saurait se rendre complice » en leur offrant l'abri de ses ports, « et que l'asile donné, parce

(1) L'article 23 contient deux autres alinéas qui sont relatifs au sort de l'équipage placé à bord de la prise par le capteur.

(2) *Annuaire*, 1910, p. 84 et 85.

qu'il faciliterait la conduite des prises, constituerait une véritable complicité ». Si la Convention de La Haye a admis l'entrée des prises en port neutre dans certains cas : innavigabilité, mauvais état de la mer, manque de combustible ou de provisions, c'est à titre exceptionnel, la prise « devant repartir aussitôt que la cause qui en a justifié l'entrée a cessé », et l'exception pouvant à la rigueur, s'expliquer « par la raison que, dans ces limites étroites, l'aide donnée à un belligérant ne saurait guère nuire à l'adversaire de celui-ci, et que, d'autre part, elle est la condition du salut de la prise. Elle laisse à l'adversaire la chance de délivrer la prise, au cours de la traversée du port neutre de relâche au port de destination ».

Si donc la Convention s'en était tenue aux dispositions des articles 21 et 22, sa réglementation, en ce qui concerne l'admission des prises, aurait été parfaitement logique. Mais l'article 23 a un caractère tout différent. « L'admission de la prise amenée au port « neutre, pour y rester sous séquestre jusqu'au jugement du Tribunal de prises, présente un immense « avantage pour le capteur. Elle rend, en effet la capture définitive puisqu'elle enlève à l'adversaire « toute possibilité de reprise... (Il est contradictoire) « d'autoriser l'Etat neutre à couvrir définitivement la « capture contre les risques de reprise, si la prise demeure au port, et de ne pas lui permettre d'offrir « un abri temporaire qui laisserait ensuite le capteur « exposé à tous les risques d'un voyage dangereux .»

Ce qui a poussé la Convention à adopter l'article 23, c'est le désir d'empêcher la destruction des prises. Le cas s'est déjà présenté, où le belligérant capteur se

sentant impuissant à conduire son butin dans ses eaux et voyant tous les ports neutres fermés à sa prise, a préféré la détruire que de la voir tomber entre les mains de son adversaire. Hautefeuille signale que, pendant la guerre de Sécession, « la France et l'Angleterre refusèrent l'asile aux prises, ce qui força les bâtiments confédérés à brûler un grand nombre de celles qu'ils firent sur les fédéraux » (1), Pendant la guerre russo-japonaise, la destruction du vaisseau de commerce anglais *Knight Commander* par un croiseur russe souleva de vives protestations. C'est pour éviter le retour de semblables incidents que la Conférence vota l'article 23 (2).

D'ailleurs ce texte ne passa pas sans difficultés dans la Convention. La question intéressait à la fois la troisième Commission, puisqu'il s'agissait d'une réglementation de l'hospitalité neutre, et la quatrième Commission qui avait à se préoccuper de la destruction des prises neutres. Les comités d'examen de la quatrième Commission et de la deuxième Sous-Commission de la troisième Commission se réunirent, dans une Séance commune, le 10 septembre 1907, sous la présidence du délégué russe, M. de Martens (3). Sir Ernest Satow, délégué anglais, déclara s'opposer à l'adoption de l'article 23 pour les raisons suivantes :

« L'article en question, — dit-il, — ne fait aucune mention de la différence fondamentale existant entre les prises ennemies et les prises neutres. »

(1) Hautefeuille, *Droits et Devoirs*, tome I, p. 353, note 2.

(2) Lawrence, *War and Neutrality in the Far East*, 2^e éd. 1904, p. 251.

(3) A. et D. III, p. 1068 et sq.

La capture, disait en substance sir Ernest Satow, fait des navires marchands de l'ennemi la propriété de l'Etat capteur ; il peut donc les détruire librement, et dans ce cas, il est seul à en supporter la perte, « le propriétaire ayant été dépossédé par le fait même de la capture. Permettre en conséquence à un belligérant de conduire une prise ennemie dans un port neutre, c'est lui accorder la faculté de se servir de ce port pour son avantage particulier ».

Quant aux prises neutres, le Droit anglais a toujours admis que le belligérant impuissant à les conduire dans un de ses ports est dans l'obligation de les relâcher; d'où il suit que « l'adoption de l'article 23 impliquerait l'abandon du principe qui est nôtre ».

Contraire aux lois de la neutralité, l'article 23 serait de plus inefficace, et sir Ernest Satow n'en veut pour preuves que les déclarations de certains délégués, devant le Comité d'Examen. « Dans la Séance du « 28 août, un des délégués a dit qu'il est certain que « la proposition aura pour effet de restreindre les « cas où la destruction sera une mesure nécessaire, « mais elle ne les fera pas tous disparaître, il restera « en particulier celui de la proximité de l'ennemi (1) « et celui du chargement de contrebande absolue. »

Le texte fut cependant voté par neuf oui contre deux non (Grande-Bretagne et Japon), et six abstentions; il passa sans changement dans la Convention définitive (2).

(1) Voir le cas du Knight Commander. Le commandant du croiseur russe invoqua, pour justifier son acte, plusieurs raisons, et, entre autres, la proximité d'un port ennemi.

(2) Il n'est peut-être pas sans intérêt de relever la déclaration

On peut résumer ainsi les dispositions de la Convention de 1907 quant à l'admission des prises dans les ports neutres : en principe les prises ne peuvent pas entrer dans les ports neutres ; cependant elles y peuvent être reçues, pour une durée limitée, dans certains cas exceptionnels. Mais si l'Etat neutre le permet, les prises peuvent attendre, dans ses eaux, la décision du tribunal des prises. D'ailleurs ce n'est pas une obligation qui est mise ainsi à la charge des Etats neutres, mais une faculté qui leur est laissée.

La Convention ne décide rien à l'égard des prises qui se réfugient dans un port neutre afin d'échapper à la poursuite de l'ennemi ; doivent-elles être relâchées par l'Etat neutre, ou celui-ci peut-il leur donner asile jusqu'à ce que le péril soit passé ? Nous avons déjà rencontré un problème analogue pour les navires de guerre. La question, ici, est plus délicate à résoudre.

faite par le comte Tornielli, délégué italien, après le vote de l'article 23. Elle montre que les Etats se préoccupaient souvent bien plus de leurs intérêts respectifs que des principes juridiques. Le comte Tornielli rappelle que le Droit international interdit aux belligérants de constituer un tribunal de prises sur le territoire ou dans les eaux neutres, et il ajoute : « Il y a des Etats pour lesquels ces interdictions ne constituent point un empêchement à la capture des bâtiments belligérants ou neutres qui se sont mis dans la condition de subir cette sévère mesure. Il y en a d'autres qui, n'ayant pas de colonies sur toute la surface du globe, se verraient, par ces interdictions, empêchés d'une manière presque absolue d'exercer le droit de capture... (L'Italie) a pensé que, par la règle de l'article 23 de la future Convention, une certaine compensation pourrait être établie. » Sur la question de la non-destruction des prises neutres, voir Donker-Curtius, thèse Bordeaux 1907, p. 213 et sq. ; Dupuis : *Le Droit de la guerre maritime d'après les conférences de La Haye et de Londres*, p. 368 et sq.

Comme pour les navires de guerre, la proposition anglaise contenait une disposition spéciale : « Toute prise belligérante, disait son article 27, amenée dans des eaux neutres pour échapper à la poursuite de l'ennemi sera relâchée avec ses officiers et son équipage, et l'équipage, mis à bord par le capteur sera interné. » Cet article provoqua des déclarations hostiles de la part des délégués allemands et russes à la quatrième Séance de la deuxième Sous-Commission : tous deux dirent qu'ils se réservaient de présenter au Comité d'Examen leurs observations sur les articles de la proposition britannique concernant les prises. Puis le silence se fait sur ce texte : les divers projets soumis soit au Comité d'Examen, soit à la Commission n'en contiennent plus trace ; et ceux des procès-verbaux qui ont été publiés n'y font aucune allusion.

Ici aussi, les principes du Droit International nous feraient une obligation d'admettre la disposition du projet anglais. L'article 61 du règlement des prises adopté par l'Institut de Droit International en 1882 le dit formellement : « Lorsque le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre, parce qu'il était poursuivi par une force ennemie supérieure, la prise sera relâchée. » Et, en effet, il semble bien que permettre au capteur de conserver la prise, c'est lui donner assistance pour un acte hostile, c'est enlever à son adversaire le bénéfice de ses avantages, et, par là même, violer la neutralité (1).

Et cependant, nous ne pouvons admettre cette solu-

(1) En ce sens, voir Donker-Curtius, op. cit., p. 215 et 216.

tion; elle est en contradiction, non sans doute avec ce que la Convention du 18 octobre a décidé, puisqu'elle ne s'est pas prononcée sur ce point, mais avec ce qu'elle a voulu faire. En effet, si la Convention, après avoir, dans son article 21, limité au péril de mer, aux avaries, au manque de vivres et de combustible, les cas qui justifient l'entrée d'une prise, a cependant, dans l'article 23, levé cette limitation, c'était, nous l'avons vu, afin d'empêcher la destruction des prises neutres. Or, la raison est toujours valable ici; nombreuses en effet, sont les instructions qui invitent les Commandants des navires à détruire la prise devant l'approche d'une force ennemie supérieure (1). Si le belligérant sait que de se réfugier dans un port neutre ne sauvera pas la prise, il n'hésitera plus dès lors à la détruire; peut-être reculera-t-il, au contraire, devant l'emploi de ce procédé s'il a l'espoir de gagner un port neutre où son butin sera en sûreté. Et qui douterait que cette seconde hypothèse soit de beaucoup préférable à la première pour le commerce neutre?

Aussi proposerai-je d'admettre que les prises entrant dans un port neutre pour échapper à la poursuite de l'ennemi demeurent la propriété du capteur; sans doute cette solution n'est conforme, ni à la rigueur des principes, ni même aux textes, strictement interprétés, de la Convention; mais elle est, je pense, conforme à son esprit, et à ce titre je me crois fondé à la maintenir.

La prise, amenée dans les eaux neutres peut-elle y

(1) Bulmerincq, R. D. I. L. C., 1879, p. 632. Voir aussi Donker-Curtius, op. cit., p. 213.

être jugée ? La question ne présentait pas de grandes difficultés. Bien entendu, il ne s'agit pas de savoir si la prise peut être jugée tandis qu'elle est dans les eaux neutres ; l'article 23 n'a de sens que si cela est possible. Le problème est autre : les belligérants peuvent-ils établir des tribunaux de prises, soit sur le territoire neutre, soit sur un navire dans les eaux neutres ?

On s'accordait généralement à considérer cette pratique comme illicite, parce que le jugement de la prise est la conclusion d'un acte d'hostilité et comme le sceau mis à cet acte.

« Ce jugement, — écrit M. Pillet, — participe à la « nature de l'acte d'hostilité, car il est la confirmation « nécessaire de la saisie opérée en pleine mer, c'est en « quelque sorte la ratification donnée par l'Etat à « l'acte du capteur (1) ». Participant de la nature de l'acte d'hostilité, le jugement des prises ne saurait avoir lieu dans un endroit soumis à la juridiction d'un Etat neutre sans compromettre sa neutralité. Cependant certains auteurs, et non des moindres, soutenaient que, dans certaines conditions, les prises peuvent être jugées dans les eaux neutres. C'est ainsi que M. Kleen combat l'opinion de M. Takahashi, d'après laquelle un tribunal de prises pourrait fonctionner à bord d'un vaisseau de guerre belligérant, tant que le vaisseau se trouve dans les eaux de son souverain ou d'un Etat allié, mais non quand il navigue soit en haute mer soit dans les eaux neutres.

« Ces deux dernières restrictions, — dit M. Kleen, —

(1) Pillet, *Lois actuelles de la guerre*, 1898, p. 243, n° 224.

« nous semblent d'autant moins logiques que le sa-
« vant japonais reconnaît l'exterritorialité des vais-
« seaux de guerre et leur qualité de « *floating portion*
« of a territorial sovereignty », reconnaissance qui...
« mène pourtant directement à la légitimité du siège
« à bord, n'importe où le vaisseau se trouve. »

Et en note, le juriste suédois ajoute : « L'auteur
« (M. Takahaski) allègue particulièrement... contre
« l'exercice de la juridiction (de prises) à bord des
« vaisseaux dans les eaux neutres : 1° l'illégalité de
« l'établissement du tribunal en pays neutre... (Ce
« point) repose évidemment sur une confusion, puis-
« que le tribunal dans le pays neutre (on *neutral*
« *land*), mais non pas celui à bord du vaisseau de
« guerre exterritorial, se trouverait sous la souverai-
« neté neutre (1). »

A quoi M. Politis répond, non sans justesse, que
« c'est faire... une application bien abusive de la très
« contestable fiction d'exterritorialité du navire de
« guerre » (2).

La Convention du 18 octobre est sur ce point d'une
netteté absolue. Son article 4 déclare, en effet qu'« au-
cun tribunal des prises ne peut être constitué par un
belligérant sur un territoire neutre, ou sur un navire
dans des eaux neutres ».

Il faut remarquer la rédaction de cet article ; ce
qu'il proscriit, ce n'est pas l'existence d'un tribunal de
prises sur le territoire neutre, mais la constitution par
l'un ou l'autre belligérant, d'un tribunal de prises dans

(1) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, tome 2, p. 626.

(2) In R. G. D. I. P., 1901, p. 357, note 1.

les frontières d'un Etat neutre. Par cette formule, on a voulu éviter que l'article 4 de la treizième Convention viennoise se mette en opposition avec la douzième Convention, relative à la création d'une Cour internationale des prises, au cas où cette dernière eût été votée.

La prise une fois jugée peut-elle être vendue en port neutre ? La Convention n'en dit rien, et les déclarations de neutralité récentes sont muettes sur ce point (1) ; mais il semble bien qu'il faille répondre affirmativement.

Comme le dit très bien Hautefeuille (2), « le dernier
« acte des hostilités est la sentence qui adjuge la prise
« au capteur ; dès qu'elle est rendue, le propriétaire
« est dépouillé ; le preneur est en possession légitime ; le navire est en quelque sorte dénationalisé,
« à ce point que chez toutes les nations maritimes, il
« est désormais assimilé aux bateaux construits dans
« le pays même, et qu'il participe aux privilèges réservés aux navires nationaux (3). Le capteur, dé-

(1) Voir cependant : Circulaire du ministre des relations extérieures de la Colombie du 2 mai 1898 : « On ne permettra pas... la vente dans ses ports du butin, dont la prise n'est pas consommée. » — Haïti, Instructions du secrétaire d'Etat du 9 mai 1898 : « Il est complètement défendu (aux navires de guerre) de procéder dans nos ports à la vente des prises qu'ils ont amenées. » — Russie, Déclaration du 18/30 avril 1898, *in fine* : « La vente des prises est absolument défendue dans les ports russes. »

(2) *Droits et Devoirs*, tome I, p. 357.

(3) Décret du 21 septembre 1793, contenant l'acte de navigation (*Bulletin de Lois*, tome XVI, p. 7) ; art. 2 : « ...aucun navire ne sera réputé français, n'aura droit aux privilèges des bâtiments français s'il n'a pas été construit en France, ou déclaré de bonne prise faite sur l'ennemi. »

« sormais possesseur légitime, peut vendre le navire
« partout où il le juge convenable, comme il vendrait
« celui même dont il s'est servi pour faire la prise,
« ou tout autre lui appartenant ». On ne saurait mieux
dire.

CHAPITRE HUITIÈME

APPLICATION DES RÈGLES DE LA CONVENTION PAR L'ÉTAT NEUTRE

Quelque notion qu'on se fasse du droit de l'Etat neutre sur ses ports et ses eaux territoriales, qu'on y voie un droit de souveraineté ou de propriété, qu'on parle de juridiction ou de servitude, il est hors de doute que l'Etat neutre a la stricte obligation d'empêcher, dans ses ports et dans ses eaux, toute violation des règles de la neutralité. L'infraction peut avoir été commise par les belligérants : il s'agit, par exemple, d'une prise effectuée dans les eaux neutres ; elle peut provenir du fait du neutre : par exemple, le séjour d'un navire belligérant dans un port neutre a pu se prolonger indûment, soit par une autorisation expresse des autorités neutres, soit par une tolérance coupable de leur part ; dans tous les cas, c'est à l'Etat neutre qu'il incombe de prévenir ou de réprimer l'infraction car, ou bien ce sont ses agents ou ses ressortissants qui sont coupables, ou bien il s'agit de règles destinées à assurer le respect de son indépendance et de sa tranquillité — et, réclamant les bénéfices de la souveraineté, il doit être prêt aussi à en assumer les charges.

Cette obligation va exiger de l'Etat neutre une certaine activité, et l'astreindre à une certaine vigilance.

Quelle sera la mesure de cette activité, de cette vigilance ? Quand pourra-t-on légitimement imputer à l'Etat neutre la responsabilité d'une violation de neutralité commise dans ses eaux ? Quelles circonstances permettront au contraire de l'absoudre ?

D'autre part, l'Etat neutre, pour veiller au respect de la neutralité, pourra être obligé d'agir à l'égard des belligérants ; quels droits lui reconnaît-on vis-à-vis de ceux qui essaieraient de troubler sa neutralité ?

Tels sont les deux problèmes que comporte l'application, par un Etat neutre, des règles relatives à l'hospitalité maritime.

SECTION I

MESURE DE L'OBLIGATION DE L'ÉTAT NEUTRE DANS LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS COMMISES CONTRE SA NEUTRALITÉ

Le problème comporte deux solutions, qui se rattachent à deux manières de voir opposées :

Ou bien, pour déterminer le degré de vigilance et d'activité que l'Etat neutre doit opposer aux violations de sa neutralité, on peut se préoccuper surtout des effets de la violation de neutralité à l'égard du belligérant. C'est la solution objective ; dans cette solution, en effet, ce qui mesure le degré de vigilance et d'activité que le Neutre doit déployer, ce sont les conséquences de la violation de la neutralité à l'égard de l'autre belligérant, les risques, les dangers et les pertes qui en résultent pour lui. Dans ce système,

l'obligation du Neutre varie avec un certain nombre d'éléments auxquels le neutre est absolument étranger : situation géographique des belligérants, force respective des adversaires en présence, qui rendent certaines violations de neutralité plus graves à l'égard d'un belligérant qu'à l'égard de l'autre, etc.

Sans doute, un tel système est très propre à assurer une très grande vigilance de la part du Neutre ; mais on peut lui reprocher d'écraser le Neutre sous le poids d'obligations très lourdes.

Une autre solution qu'on pourrait appeler subjective s'attache surtout aux moyens d'action dont le neutre dispose : ce sont ces moyens d'action qui mesurent l'obligation du neutre. Le Neutre est tenu d'en user, et d'en user loyalement, consciencieusement, pour prévenir ou réprimer toute infraction à sa neutralité ; mais, une fois ces ressources mises en œuvre, l'obligation du Neutre est remplie ; on ne peut plus rien exiger de lui.

Les risques courus par l'adversaire du belligérant au profit de qui a été commise la violation de neutralité, les pertes supportées par lui entrent en considération, non plus pour déterminer l'étendue de l'obligation du Neutre, mais pour fixer la réparation qui est due par lui, au cas où la violation de neutralité lui serait imputable. Un tel système évite au Neutre des responsabilités trop lourdes, mais, par contre, il rend peut-être plus aisées les infractions à la neutralité.

Les « Règles de Washington », contenues dans l'article 6 du traité signé le 8 mai 1871 entre l'Angleterre et les Etats-Unis, avaient essayé de déterminer le de-

gré de vigilance que l'Etat neutre doit apporter au maintien de sa neutralité.

« Un Gouvernement neutre, dit ce texte, est obligé :

« 1^o) A faire toutes les diligences nécessaires (due diligence) pour s'opposer dans les limites de sa juridiction territoriale à ce qu'un navire soit mis en état de prendre la mer, etc...

« 2^o) ...

« 3^o) Un Gouvernement neutre est tenu de faire toutes les diligences requises dans ses ports et dans ses eaux, en vue de prévenir toute violation des obligations ci-dessus énoncées (1). »

Que fallait-il entendre par cette expression : diligence nécessaire, due diligence ?

La sentence rendue à Genève, le 14 septembre 1872, par le Tribunal arbitral, réuni en exécution du traité de Washington, la définit ainsi : « ...la due diligence, rappelée dans la première et la troisième des susdites règles doit être mise en œuvre par les Gouvernements neutres dans une exacte proportion avec les risques auxquels l'un ou l'autre des belligérants serait exposé par suite d'une défaillance de ces Gouvernements à remplir les obligations de leur neutralité » (2).

Ainsi, le Tribunal de Genève interprétait les règles de Washington dans le sens de la solution objective.

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher des termes de la sentence les considérations développées par le

(1) J'emprunte cette traduction au livre de Caleb Cushing, *Le Traité de Washington*, Paris, 1874, p. 353 et 354. — Cf Calvo, R. G. D. I. P., 1874, p. 467. Voir aussi le texte anglais *In papers relating to the treaty of Washington*, tome IV, p. 56.

(2) *Papers*, IV, p. 50.

comte Sclopis président du Tribunal arbitral, devant ce même Tribunal :

« Quant à la mesure de l'activité dans l'accomplissement des devoirs du neutre, je crois qu'il serait à propos d'établir la formule suivante : Qu'elle doit être en raison directe des dangers réels que le belligérant peut courir par le fait ou la tolérance du neutre, et en raison inverse des moyens directs que le belligérant peut avoir d'éviter ces dangers (1). »

Et il continuait ainsi : « Plus donc il y aura pour le belligérant de dangers réels sur le territoire du neutre, plus celui-ci sera tenu de veiller sur sa neutralité, en empêchant qu'elle ne soit violée au profit de l'un ou de l'autre des belligérants.

« La chose se présente un peu différemment lorsque le belligérant peut, à lui seul, par l'emploi de ses forces, tenir en échec son ennemi, même sur le territoire neutre. Ce cas se présente surtout lorsque la position géographique d'un Etat suffit d'elle-même à assurer les moyens de réprimer promptement toute entreprise préparée sur le territoire neutre. Dans ces circonstances le Neutre ne serait plus tenu de prendre une initiative qui serait sans objet (1). »

Il est permis de penser que le Tribunal de Genève n'a pas résolu le problème. Dire que la vigilance du Neutre doit croître avec les risques auxquels les belligérants seraient exposés par suite d'une défaillance de sa part, c'est un truisme ; cela revient à dire que la surveillance du neutre doit être plus stricte pour les infractions graves portées contre sa neutralité que

(1) *Papers*, p. 60.

pour les violations légères; mais cela valait-il la peine d'être dit ?

Ou bien cela signifie que le défaut de surveillance est une faute lourde, impardonnable, quand il expose les belligérants à des risques très grands ; mais justement la question est de savoir quand il y a défaut de surveillance, de déterminer la vigilance que le neutre doit apporter à réprimer toute violation de sa neutralité.

Ou bien, voudrait-on dire par là que le neutre est responsable quand il n'a pu empêcher toute violation grave de sa neutralité ? C'est la théorie que soutenait Lorimer, dans une critique très vive qu'il fit des règles de Washington : « Ce que nous promettons de
« faire, écrivait-il, nous devons promettre d'une manière absolue de le faire et non pas seulement de
« tâcher de le faire. »

Une telle théorie est inadmissible. Bluntschli écrit très justement : « Les Etats sont responsables, les uns
« vis-à-vis des autres, non seulement des actes commis en leur nom ou sur leur ordre, mais encore du
« fait qu'ils n'ont pas empêché les particuliers de
« violer sur leur territoire ou de leur territoire les
« droits d'une autre puissance. » Mais, « l'Etat neutre ne peut être rendu responsable de tous les actes
« contraires aux devoirs des neutres commis par ses
« nationaux ou les habitants de son territoire. Un
« Etat ne peut pas plus empêcher tous les actes contraires à sa neutralité, qu'il ne peut à l'intérieur
« empêcher tous les crimes (1). »

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, 2^e éd., 1874, § 778 et 779, p. 434 et 435.

L'Institut de Droit International semble avoir voulu éviter ces critiques, tenir compte de ces observations. Dans les sessions qu'il tint en 1874 et en 1875, il aborda entre autres questions, l'étude des règles de Washington; et voici le texte qui fut voté sur le point qui nous occupe :

« Le seul fait matériel d'un acte hostile commis sur
« le territoire neutre ne suffit pas pour rendre res-
« ponsable l'Etat neutre. Pour qu'on puisse admettre
« qu'il a violé son devoir, il faut la preuve soit d'une
« intention hostile (dolus), soit d'une négligence ma-
« nifeste (culpa) (1). »

En adoptant cette formule, l'Institut semblait bien estimer qu'il fallait envisager, pour déterminer l'obligation, et, par suite, la responsabilité de l'Etat neutre, non pas seulement l'acte en lui-même, ou les conséquences qu'il a eues pour l'un ou l'autre des belligérants, mais aussi la manière dont l'Etat neutre a usé de son pouvoir, de ses ressources. Bien entendu, l'Etat neutre doit proportionner l'emploi de ses ressources à la gravité des infractions qu'il doit prévenir ou réprimer ; mais en précisant qu'il ne peut y avoir de responsabilité que dans le cas de malveillance ou de négligence manifeste, la formule de l'Institut évite de charger le neutre des lourdes responsabilités que les règles de Washington lui avaient imposées.

La Conférence de La Haye serre davantage encore la question. Les premiers projets qu'elle adopta réglaient ainsi le problème de la vigilance à exiger des neutres : « Un Gouvernement, lit-on dans ces projets,

(1) R. D. I. L. C., 1875, p. 283 ; *Annuaire*, 1877, p. 140.

« est tenu d'exercer toute la diligence nécessaire dans
« ses propres ports et eaux et à l'égard de toute per-
« sonne dans sa juridiction pour empêcher toute viola-
« tion des obligations et devoirs sus-mentionnés (1). »
Mais ce texte ne devait pas être maintenu. Un amen-
dement présenté par les Délégations de Belgique et
des Pays-Bas (2) devint l'article 25 de la Convention,
ainsi conçu : « Une Puissance neutre est tenue d'exer-
« cer la surveillance que comportent les moyens dont
« elle dispose, pour empêcher dans ses ports ou rades
« et dans ses eaux toute violation des dispositions qui
« précèdent. »

Cette formule me semble être la plus satisfaisante. Elle tient compte de ce fait que la guerre, source pour l'Etat neutre d'obligations, de restrictions à son indépendance, est en définitive, un fait auquel il est étranger, un fait qu'il n'a pas contribué à créer, et dont par suite les conséquences ne doivent pas peser trop lourdement sur lui. S'abstenir de participer à la guerre est pour l'Etat neutre un devoir absolu, s'il veut pouvoir réclamer le bénéfice de la neutralité; mais autre chose est pour un Etat neutre de répondre de ses propres actes, des actes de ses agents, et autre chose est d'empêcher soit ses membres, soit un belligérant de violer sa neutralité. Car, d'une part, la remarque de Bluntschli, rapportée plus haut, est toujours vraie, qu'un Etat ne peut pas plus empêcher toutes les atteintes à sa neutralité qu'il ne peut, à l'intérieur de ses fron-

(1) Art. 24 du premier projet, A. et D. III, annexe 55, p. 720. — Art. 25 du deuxième projet, A. et D. III, annexe 63, p. 727.

(2) Séance du Comité d'examen des 11 et 12 septembre, A. et D. 111, p. 639.

tières, prévenir ou réprimer tous les crimes; et, d'autre part, l'Etat neutre, en se maintenant dans une attitude pacifique, n'a créé aucun fait nouveau; la responsabilité de la guerre, et, par suite, des conséquences qu'elle engendre, retombe, non sur lui, mais sur les belligérants. On ne peut donc pas lui demander — et le comte Sclopis le fait déjà remarquer dans son exposé au Tribunal de Genève — de changer tout son système d'administration, de s'imposer des charges financières ou militaires anormales, pour que sa neutralité soit respectée. Les belligérants peuvent seulement demander au neutre bonne foi et bonne volonté dans le maintien de sa neutralité; en d'autres termes, ils peuvent exiger que sa neutralité ne soit pas fictive; et que tous les moyens dont il dispose soient employés au respect de cette neutralité.

Et de là des conséquences importantes : la responsabilité du neutre sera moindre pour les violations de neutralité commises dans ses eaux que pour les infractions perpétrées dans ses ports.

On dira, peut-être, que dans le système du Traité de Washington on arrive à une conclusion identique, une violation de neutralité commise dans les eaux neutres étant ordinairement moins grave et présentant des conséquences moins importantes qu'une infraction commise dans un port. Mais il n'en est rien; et, par exemple, la destruction d'une escadre belligérante par une flotte ennemie dans les eaux neutres a plus de gravité que le séjour indûment prolongé de quelques navires de guerre dans un port neutre; on pourrait dire la même chose de l'emploi des eaux territoriales par un croiseur pour guetter les navires

de commerce par rapport au ravitaillement de charbon illégalement accordé à un torpilleur.

Le critérium proposé par le traité de Washington obligerait le neutre à surveiller ses eaux territoriales avec autant de vigilance que ses ports, obligation insupportable; comme l'écrivait très justement Lorimer, après le jugement du Tribunal arbitral de Genève : « l'Amérique recule déjà devant la perspective d'avoir à surveiller des milliers de milles de côtes maritimes dans des guerres futures, obligation que lui impose le traité de Washington » (1).

Il en va tout autrement avec la règle adoptée par l'article 25 de la Convention de 1907 sur la neutralité maritime.

On a voulu proportionner la responsabilité de l'Etat neutre à ses ressources, à ses moyens d'observation. « On a cherché, dit M. Louis Renault dans son rapport à la Conférence, une formule qui n'imposât pas aux neutres une responsabilité trop lourde, en disproportion avec les moyens dont ils peuvent disposer. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit non seulement des ports, mais des eaux (2). »

Ces lignes éclairent l'œuvre qu'a voulu réaliser la Convention de 1907 : exiger du Neutre qu'il prouve sa bonne foi, en utilisant ses forces pour le respect de sa neutralité, mais ne rien demander au-delà, et, par suite, tenir compte de tous les obstacles qu'apportent à cette action du neutre les conditions géographiques et l'exiguïté de ses moyens d'information, de communication et de coercition.

(1) Lorimer, op. cit. p. 558.

(2) A. et D. III, p. 512.

C'est la seule chose à exiger du neutre. Il faut bien remarquer, en effet, que le neutre souffre presque toujours de la guerre, et qu'il ne peut normalement espérer en tirer aucun bénéfice ; que, par suite, on ne doit pas lui demander d'interrompre son activité ordinaire pour veiller au maintien de sa neutralité. On doit simplement lui demander d'être neutre de bonne foi, de bonne volonté, de ne pas concourir sciemment à la guerre, et, dans la mesure de ses forces, d'empêcher ses sujets ou les belligérants de le mêler à la guerre.

C'est ce qu'a fait la Conférence de La Haye : en déclarant que l'étendue de l'obligation du neutre se limite aux moyens dont il dispose, elle le décharge de lourdes responsabilités, elle lui permet de vivre, de travailler, de prospérer, sans avoir le souci de mesures anormales à prendre pour échapper aux reproches des belligérants.

Il reste à déterminer ce que veut dire cette formule « les moyens dont dispose l'Etat neutre » : ce sont les forces armées dont il dispose normalement en temps de paix, pour sa sécurité, et qu'il doit employer au respect de ses obligations ; ce sont les autorités des ports, munies des instructions nécessaires à l'observation des règles de la neutralité maritime ; ce sont les moyens d'information dont l'Etat neutre dispose, sémaphores, postes radio-télégraphiques, disséminés le long des côtes ; ce sont les agents des douanes préposés à la surveillance du littoral ; ce sont enfin les moyens de coercition dont l'Etat neutre dispose à l'égard des navires belligérants, et qu'il me reste à étudier.

SECTION II

MOYENS DONT L'ÉTAT NEUTRE DISPOSE A L'ÉGARD
DES BELLIGÉRANTS

Pour se protéger contre les agissements illégaux et les violences des belligérants, l'Etat neutre n'a pas seulement à sa dispositions des réclamations diplomatiques auprès des Puissances en conflit, il dispose aussi de moyens d'action directs, dont certains sont prévus par la Convention du 18 octobre.

Le premier de tous, le plus simple, le moins grave, c'est l'interdiction de ses ports et de ses eaux au belligérant coupable. L'article 9, alinéa 2, l'établit en ces termes :

« Une Puissance neutre peut interdire l'accès de ses
« ports et de ses rades au navire belligérant qui aurait
« négligé de se conformer aux ordres et prescriptions
« édictés par elle ou qui aurait violé la neutralité. »

Il faut remarquer que cette disposition est absolument générale. Il n'est pas nécessaire que le navire belligérant se soit rendu coupable d'un acte de guerre dans les limites de la juridiction de l'Etat neutre ; il suffit qu'il ait contrevenu à une règle établie par le Gouvernement neutre (1) : entré dans un port ou dans

(1) Il est très possible qu'un navire contrevienne aux règles établies par le gouvernement neutre sans cependant violer la neutralité. Par exemple, l'Etat neutre a limité la durée du séjour à vingt-quatre heures ; aux termes de la Convention, les règles de la neutralité ne l'y obligent pas. Mais un navire qui vou-

des eaux interdits, prolongation indue de séjour, ravitaillement en vivres ou en combustible au-delà de la mesure permise par l'Etat neutre.

Les « ordres et prescriptions édictés par la Puissance neutre » doivent-ils se référer spécialement aux navires belligérants, ou peut-on y faire rentrer les dispositions établies par les autorités des ports neutres pour l'entrée et la sortie des navires, leur stationnement, etc ? Il semble bien que oui ; l'admission du navire de guerre dans un port neutre ne doit pas devenir une cause de trouble et de désordres.

L'Etat neutre ne peut d'ailleurs interdire l'entrée de ses eaux qu'au navire coupable de l'infraction ; il ne pourrait pas s'en autoriser pour fermer ses ports à tous les navires du belligérant dont ce vaisseau ressortit.

L'Etat neutre dispose de moyens plus énergiques encore à l'égard des belligérants qui violeraient sa neutralité, ou à l'égard des prises indûment amenées dans ses ports.

En ce qui concerne les navires de guerre, l'article 24 prévoit que « si malgré la notification de l'autorité « neutre, un navire de guerre belligérant ne quitte « pas un port dans lequel il n'a pas le droit de rester, « la Puissance neutre a le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le « navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre ».

draît séjourner plus de vingt-quatre heures dans un port de cet Etat pourrait se voir interdire l'entrée des ports de cet Etat, d'après l'alinéa 2 de l'article.

La Puissance neutre, aux termes de cet article, a le droit de retenir un navire qui resterait sans droit dans un de ses ports : ce peut être un navire à qui l'accès des ports et des eaux neutres est interdit en vertu de l'article 9, alinéa 2, ou un navire qui prolonge son séjour au-delà du délai fixé par la Convention ou par les lois de l'Etat neutre ; ce peut être encore un navire qui veut entrer dans un port neutre, malgré qu'il s'y trouve déjà un nombre de navires de même nationalité égal au chiffre maximum adopté par l'Etat neutre ; ou bien un vaisseau qui veut se livrer à un ravitaillement prohibé. Dans tous ces cas, l'Etat neutre a le droit de désarmer et de retenir le navire en faute ; mais il n'y est pas obligé. Il peut choisir entre l'expulsion du navire, et son internement. Cette latitude laissée à l'Etat neutre est fâcheuse ; elle est une porte ouverte aux chicanes. L'adversaire du belligérant qui aura commis l'infraction pourra prétendre qu'en ne retenant pas le navire coupable, l'Etat neutre aura négligé d'employer tous les moyens dont il dispose. Les mesures qui sont aptes à empêcher les navires internés de reprendre la mer en vue d'opérations militaires sont d'une part son désarmement partiel (enlèvement des culasses de canons), et d'autre part la mise hors de service de ses machines ; cette mise hors de service ne doit être que temporaire et ne peut consister par conséquent que dans l'enlèvement des pièces essentielles. « Le Commandant du navire — dit l'article 24 — doit faciliter l'exécution de ces mesures. »

Les trois derniers paragraphes de l'article 24 se préoccupent de régler le sort des officiers et de l'équipage du navire interné. Ils sont retenus avec le navire ;

ils peuvent être laissés soit sur le navire, soit sur un autre vaisseau, soit à terre. L'Etat neutre doit prendre toutes les mesures nécessaires pour les empêcher de prendre part à la guerre. « Cependant, les officiers « peuvent être laissés libres sur parole de ne pas « quitter le territoire neutre sans autorisation. » L'Etat neutre doit d'ailleurs laisser sur le navire les hommes nécessaires à son entretien (1).

A l'égard des prises, au contraire, l'intervention de l'Etat neutre est un devoir rigoureux. Si une prise a été faite dans les eaux territoriales neutres, la Puissance neutre devra, au cas où la prise serait encore dans sa juridiction « user des moyens dont elle dispose pour que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage. » (Art. 3). L'équipage mis à bord par le capteur doit être interné.

Mais ce procédé peut être employé seulement à l'égard d'une prise qui se trouverait encore dans les eaux de la Puissance neutre. Un Gouvernement neutre ne pourrait pas user de la force pour délivrer un navire capturé dans ses eaux, si ce navire se trouve en pleine mer (2). Mais il aurait ce droit à l'égard d'une telle

(1) Les frais nécessités par l'entretien et la subsistance de l'équipage incomberont, sauf convention spéciale, à l'Etat neutre. Bonification en sera faite à la paix. Cf. art. 12 de la Convention sur la neutralité dans la guerre terrestre.

(2) L'alinéa 2 de l'art. 3 prévoit que, dans ce cas, la puissance neutre doit s'adresser au gouvernement capteur qui doit relâcher la prise.

La Convention relative à la Cour internationale des prises décidait, dans son article 4, que la puissance neutre pouvait s'adresser à ce tribunal, quand il s'agit d'un navire ennemi capturé dans ses eaux, et dont le capteur n'aurait pas fait de sa part l'objet

prise qui n'aurait pas encore été jugée et que l'état de la mer ou des avaries forceraient à se réfugier dans ses eaux.

Les articles 21 et 22 décident que la Puissance neutre doit de même user des moyens dont elle dispose pour relâcher une prise qui entre dans un port neutre en dehors des cas prévus par la Convention (1), ou qui refuse de partir « aussitôt que la cause qui a justifié son entrée a cessé ». Dans ce cas également, l'équipage mis à bord par le capteur doit être interné.

L'emploi des moyens de coercition que la Convention donne à l'Etat neutre vis-à-vis des belligérants oblige souvent le neutre à user de la force ; de même le désir de faire cesser un combat commencé ou poursuivi dans ses eaux.

C'est là évidemment un droit pour l'Etat neutre, bien que la Convention n'en dise rien. Elle se borne à prévoir (art. 26) que « l'exercice par une Puissance neutre des droits définis par la présente Convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou l'autre des belligérants qui a accepté les Articles qui s'y réfèrent. »

Il est fâcheux que la Convention n'ait rien dit de l'emploi de la force. Le Règlement voté par l'Institut de Droit International en 1898 était plus prévoyant ; son article 43 disait qu'une « attaque commencée dans la haute mer ne peut être poursuivie dans un port ou une rade neutres où s'est réfugié un navire, sans

d'une réclamation diplomatique (art. 3-2° b de la XII^e Convention). Cette Convention n'ayant pas été adoptée, la réclamation diplomatique est le seul recours qui reste à l'Etat neutre.

(1) Voir ces cas plus haut.

« une violation du territoire neutre, qui doit être ré-
« primée, au besoin, par la force. »

Il est regrettable que la Convention de 1907 ne se soit pas inspirée de cette disposition, et ne l'ait pas généralisée.

Il est cependant hors de doute que l'Etat neutre a le droit d'employer la force, s'il le juge nécessaire, pour le maintien de sa neutralité, et que cet emploi ne peut l'exposer à aucune représaille légitime de la part des belligérants.

CONCLUSION

Le moment est venu de se demander quels sont le caractère et la valeur de l'œuvre accomplie à La Haye. Des deux tendances que nous avons vues constamment aux prises, en est-il une dont la treizième Convention du 18 octobre 1907 ait consacré le triomphe ? Et cette Convention est-elle destinée à marquer une étape importante dans l'évolution de l'hospitalité maritime ?

Pour apprécier justement l'œuvre de la treizième Convention, il faut se souvenir que la Conférence de 1907 n'était pas une assemblée de juristes et de théoriciens, et que son but était moins d'édifier une réglementation savamment construite, déduite logiquement de quelques principes généraux, que d'adopter des règles qui fussent certaines de l'adhésion à peu près unanime des peuples représentés à La Haye. Or, les tendances qui existaient dans la Conférence étaient trop différentes et surtout elles se rattachaient à des intérêts politiques trop importants et trop divers, pour qu'on pût espérer voir l'une des deux thèses en présence s'incliner devant l'autre.

Ce qui s'agissait à La Haye, ce n'était pas un débat théorique entre le principe de la souveraineté de l'Etat neutre et le principe de la neutralité. Ce qui était en question, c'était un problème plus politique que juridique ; il s'agissait, pour l'Angleterre, de sa-

voir si elle verrait un acte international consacrer définitivement sa suprématie maritime, et la force que lui donne le nombre de ses stations navales s'accroître de la faiblesse qui résulterait pour ses adversaires éventuels de la fermeture des ports neutres (1) ; il s'agissait, pour le Japon et les Etats-Unis, de savoir s'ils verraient reconnaître leur hégémonie, pour l'un en Extrême-Orient, et pour les autres sur les deux Amériques, par l'impossibilité où se trouveraient la plupart des peuples européens de conduire des flottes contre eux.

Et, à l'inverse, ce qui préoccupait la Russie et l'Allemagne, ce n'était pas la valeur de la notion anglaise de base d'opérations, mais la possibilité qu'un acte international vînt troubler, pour la première, ses essais de renaissance maritime, pour la seconde, son effort d'expansion mondiale.

Ce que disait M. André Tardieu, dans le *Temps* du 4 juillet à propos du problème de la propriété privée dans la guerre maritime, peut tout aussi bien s'appliquer à la réglementation de l'asile : « Il s'agit, dans « cette controverse, d'intérêts élémentaires qu'il suffit « de considérer un instant pour en déduire les con- « séquences. Il n'y a pas là-dedans de principes ni de « doctrines, ou plutôt les doctrines ne sont que l'ex-

(1) Cf. de Lapradelle, *Revue Bleue*, 7 septembre 1904, p. 358 :
« Enserrant le globe d'un cercle ininterrompu de stations navales,
« maître des routes maritimes où sa prévoyance, les jalonnant
« de ports, a disposé ses dépôts de charbon, l'impérialisme bri-
« tannique aimerait à voir le neutre poser devant le belligérant,
« sinon la règle de la fermeture des ports, du moins celle du
« refus de charbon. »

« pression hypocrite des intérêts... Les peuples, après
« tout, n'ont pas à s'immoler sur l'autel du Droit In-
« ternational. Leur premier devoir est de vivre. Et
« c'est parce que les conditions de la vie varient de
« l'un à l'autre que les principes de leur droit mari-
« time sont également différents (1). »

La Conférence de La Haye se trouvant en présence, non de principes opposés, mais d'intérêts antagonistes, s'y prit de manière à ne mécontenter personne ; elle chercha des formules de conciliation. Son œuvre est avant tout une œuvre de transaction qu'on pourrait définir d'un mot, — à condition d'exagérer un peu — : ne pouvant choisir entre les deux thèses, la Conférence les a admises toutes deux. La formule est simple et son application ne manque pas d'une certaine élégance. On peut dire que le rôle de la Conférence a été de donner un caractère juridique et légal à chacune des deux doctrines qui avaient combattu devant elle.

Le comte Tornielli le laissait entendre, — autant du moins que le lui permettait la discrétion du langage diplomatique, — en clôturant par ces paroles les travaux de la troisième Commission : (Nous avons poursuivi) « l'élaboration d'une législation uniforme dans
« laquelle les principes de justice dominant certaine-
« ment, mais semblent intervenir seulement pour
« fournir les formules juridiques nécessaires à la
« constatation de la conciliation des intérêts, en vue
« des avantages naissant de la certitude (2). »

(1) *Temps* du 4 juillet 1907, *Bulletin de l'Etranger* « A la Haye ».

(2) Séance de commission du 4 octobre 1907, A. et D. III, p. 484.

C'était dire, en termes très enveloppés, que l'œuvre de la Conférence fut de chercher à concilier des intérêts divergents et de donner à cette conciliation une valeur juridique, plutôt que d'édifier une réglementation systématique de l'asile.

C'était sagesse, d'ailleurs. Je l'ai déjà dit ; il était impossible d'espérer voir l'une des deux thèses céder devant l'autre, et j'ai montré quelle en était la raison. Mais, au fond, ce que l'on voulait, ce n'était pas de voir les problèmes soulevés par l'hospitalité maritime recevoir des solutions d'une exactitude rigoureuse, d'une valeur scientifique incontestable. Ce dont on avait besoin, c'était, comme le remarquait le comte Tornielli, de certitude ; on voulait que les Etats neutres fussent mis par des règles certaines à l'abri des réclamations des belligérants ; on voulait que, par un accord unanime, les Etats fussent instruits de la ligne de conduite dont l'adoption leur permettrait d'éviter toute critique et toute responsabilité.

Et ce but, on peut dire que la Convention sur la neutralité maritime l'a atteint. Ne pouvant établir sur chaque point une règle unique, elle laisse aux neutres le choix entre la sévérité et la tolérance, entre la thèse anglaise et la thèse continentale, se bornant, sur quelques points (installation de stations radio-télégraphiques, renouvellement du combustible), à fixer d'une manière rigide les devoirs de l'Etat neutre, et indiquant quelle sera, dans le silence du neutre, la règle qui sera appliquée.

A ce point de vue, l'œuvre de la Conférence mérite l'admiration. « C'est un chef-d'œuvre de conciliation
« entre des thèses si contraires qu'elles paraissent

« inacceptables (1). » Ainsi s'exprime M. Charles Dupuis. Et il ajoute : « L'habileté a consisté à juxtaposer « les règles différentes là où l'assentiment général de-
« vait faire défaut à une règle unique, à sauvegarder
« dans une large mesure, la liberté des Etats neu-
« tres (2). » L'étude minutieuse que j'ai faite de la genèse des textes peut donner une idée des difficultés de cette tâche, et le succès en fait grand honneur à ceux qui en ont été les ouvriers.

Si l'on se place au point de vue théorique, on peut regretter certaines dispositions adoptées par la Conférence (3).

Il faut remarquer, en premier lieu, que, tout en s'efforçant de concilier entre elles les thèses restrictive et libérale, la Convention donne, — ou, ce qui revient au même, semble donner, — la préférence à la première. Sur tous les points (durée du séjour, nombre de navires, ravitaillement en combustible) où la Convention permet à l'Etat neutre de fixer lui-même la règle qu'il entend adopter, elle supplée au silence

(1) Dupuis, *Le Droit dans la guerre maritime*, d'après les Conférences de La Haye et de Londres, p. 489.

(2) *Ib.* p. 490.

(3) Il faut signaler une lacune de la Convention : elle parle souvent des eaux territoriales, sans définir ce qu'on doit entendre par là, et sans préciser leur nature juridique. Elle semble leur appliquer un régime moins rigoureux qu'aux ports et aux rades, sinon en ce qui concerne les devoirs des belligérants, au moins en ce qui touche les obligations et la responsabilité des neutres (Cf. *suprà*, deuxième partie, chap. VIII).

Mais la Convention ne définit pas ce qu'il faut entendre par eaux territoriales, et elle ne donne aucun moyen de mesurer leur étendue. Le récent décret de neutralité français, du 18 octobre 1912,

possible de cet Etat en imposant la règle restrictive. Et, par là, d'une part, la Convention semble dire : La règle restrictive est la meilleure, c'est à elle que va mon approbation, et, si je ne l'applique pas, c'est parce que des résistances s'y opposent, dont je ne puis triompher. Et, d'autre part, c'est permettre à la règle anglaise de bénéficier de la négligence, de l'incurie ou de la faiblesse de l'Etat neutre.

Il y a là plus qu'une concession de forme, et M. Charles Dupuis le faisait très justement remarquer : « La règle restrictive se propose comme modèle
« et prévaut contre l'indifférence et l'oubli qui ont
« omis de dicter une règle contraire. Par là, les con-
« cessions de forme entraînent des concessions de
« fond, et la Convention de La Haye accroît incon-
« testablement l'autorité des règles britanniques (1). »

En deuxième lieu, sur un point très important, la Convention de 1907 a fait une concession expresse, de fond et non plus seulement de forme, à la doctrine anglaise. Il s'agit du délai qui doit s'écouler entre deux ravitaillements successifs d'un même navire belligérant dans les ports d'un même Etat neutre. La Convention s'est ralliée, sans aucun tempérament, sans

déclare (art. 2) que « pour l'application des règles de la Convention XIII de La Haye, en date du 18 octobre 1913 : les eaux territoriales françaises s'étendent en deçà d'une limite qui est fixée à 6 milles marins (11.111 mètres) au large de la baisse de basse mer. » V. pour la question des eaux territoriales : Doncker-Curtius, thèse citée ; de Lapradelle, *Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale*, R. G. D. I. P., 1898 ; Godey, *Régime international de la mer territoriale*, thèse, Caen, 1896.

(1) Dupuis, op. cit. p. 490. Cf. également de Lapradelle, *Annuaire*, 1910, p. 102.

aucune atténuation, au délai de trois mois, institué par l'Angleterre en 1862, et fidèlement conservé depuis par cette Puissance. C'est là une concession dont la gravité ne peut échapper à personne, et on ne saurait trop la regretter. En cédant sur un point aussi important à la poussée britannique, la Conférence a diminué notablement les mérites du système de transaction qu'elle avait adopté, et qui, tout en supprimant les difficultés pour le présent, réservait la possibilité d'une évolution lente de l'hospitalité maritime. A cette évolution un obstacle s'oppose désormais, fragile en un sens, puisqu'il résulte de la volonté des Etats, mais réel, parce qu'il constitue une satisfaction donnée aux exigences tenaces et impérieuses de l'Angleterre, satisfaction que celle-ci ne se laissera pas ravir sans lutte.

Quel sera l'avenir de la Convention de 1907? On ne saurait le prévoir. Obtiendra-t-elle l'adhésion de toutes les Puissances qui ont participé à son élaboration? Sans doute, aujourd'hui, 22 Etats sur 44 ont ratifié la Convention (1), et, parmi eux, les Etats-Unis, la France, l'Allemagne, le Japon même, qui se montra si acharné contre tout essai de transaction; et, à ma connaissance, quatre Puissances : la France, le Danemark, la Norvège et la Suède ont publié des déclarations de neutralité conformes aux principes posés à La Haye. Mais, jusqu'ici, la Grande-Bretagne s'est refusée à ratifier, et son abstention n'est pas sans justifier quelque scepticisme sur l'avenir de l'œuvre réa-

(1) Voir le tableau des ratifications in R. G. D. I. P., 1912, *Doc.*, page 3.

lisée à La Haye. Il est bien difficile à un accord qui prétend définir la neutralité maritime, de se passer du consentement de la Puissance maritime par excellence, (1). Et cette abstention, si elle doit se prolonger,

(1) On s'est demandé quelle influence pouvait avoir l'absence de ratification de la Convention par une des puissances qui avaient participé à la Conférence. N'y a-t-il pas une sorte de subordination tacite établie entre les ratifications, de telle sorte qu'un Etat, en ratifiant, n'entend cependant donner à cet acte sa pleine valeur que si les autres puissances agissent de même ? Je ne le crois pas. L'article 31 de la Convention contient, en effet, la disposition suivante : « La présente Convention produira effet pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt des ratifications, « soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt et, « pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhèrent, soixante jours après que la notification de leur ratification « ou de leur adhésion aura été reçue par le gouvernement des « Pays-Bas. » — A ce texte, il faut ajouter le deuxième paragraphe de l'article 32 : « La dénonciation (de la Convention par une « Puissance signataire) ne produira ses effets qu'à l'égard de la « Puissance qui l'aura notifiée. » Ces textes me semblent parfaitement clairs ; la valeur obligatoire de la ratification de la Convention pour la puissance qui ratifie n'est pas subordonnée à la ratification des autres puissances. L'article 32, en donnant aux puissances liées par la Convention le droit de la dénoncer, leur permet d'ailleurs de se retirer s'il leur semble qu'elles ont fait un marché de dupes.

Cette question pose un autre problème :

La guerre éclate entre deux puissances dont l'une a ratifié la Convention ; quelles seront les obligations d'une puissance neutre qui a également ratifié ? La solution me paraît simple : la puissance neutre est liée par la Convention de La Haye envers la puissance belligérante qui a ratifié ; et de deux choses l'une : ou bien la puissance neutre fait une déclaration de neutralité et cette déclaration qui la lie envers les deux belligérants, doit être conforme aux principes posés à la Haye ; ou bien la puissance neutre ne fait pas de déclaration de neutralité ; elle est tenue de par la Convention d'observer, envers la puissance belligérante qui a ratifié, les dis-

vouera sans doute la Convention à un échec complet ; les Puissances continentales qui ont cédé sur la question des réapprovisionnements de combustible ne manqueront pas de dénoncer une Convention qui les lie sans cependant satisfaire la Grande-Bretagne et sans modérer ses exigences.

Arrivé au terme, l'auteur du présent travail ne peut se défendre d'une certaine mélancolie. Les progrès du Droit International ne laissent pas que d'être bien lents et bien incertains, au milieu de la lutte que se livrent les appétits et les intérêts des peuples. Les difficultés que traverse actuellement l'hospitalité maritime en sont une preuve.

Peu à peu, elle s'était dégagée de ses premiers errements ; accordée d'abord comme un témoignage d'amitié, organisée comme un traitement de faveur, elle s'était, au bout de deux siècles, soumise au principe de la neutralité. L'évolution s'était faite lentement, sous la pression continue des besoins de la communauté internationale.

Les transformations qu'apporta dans la technique de la navigation la substitution de la vapeur au vent comme agent de propulsion, les changements qui en résultèrent dans la physionomie de la guerre maritime, la nécessité pour les navires de guerre de recourir aux ports pour s'approvisionner de charbon, devaient amener les Etats à s'interroger de nouveau sur

positions établies par cette Convention : séjour de vingt-quatre heures, etc... ; et, en vertu des devoirs d'impartialité, elle est obligée d'appliquer également ces dispositions à l'autre belligérant.

la réglementation qu'il convient de donner à l'asile. La réglementation ancienne était-elle suffisante ? ou bien le principe de neutralité qu'on était arrivé si péniblement à dégager, exigeait-il qu'on rendit plus rigoureuses les conditions d'accès des navires belligérants aux ports neutres ? Et, sinon, comment pouvait-on justifier cette exception aux règles de la neutralité ?

La conscience internationale était en travail : depuis cinquante ans, publicistes et hommes d'Etat, théoriciens et gouvernements, tous cherchaient à résoudre le problème.

On pouvait espérer que, par une évolution lente, se dégagerait peu à peu le principe dernier sur lequel repose l'hospitalité maritime, et qu'ainsi s'organiserait une réglementation satisfaisante de cette hospitalité.

Les exigences égoïstes de l'Angleterre ont troublé — non pas d'une manière définitive, je veux l'espérer — cette évolution. Tandis que l'évolution qui s'était produite au dix-septième et au dix-huitième siècle s'était faite dans un sens conforme à l'intérêt collectif et contraire aux intérêts égoïstes des belligérants, l'évolution actuelle se fait sous la pression de l'intérêt d'un seul, qui invoque la neutralité pour mieux asseoir sa domination maritime, et pour s'assurer dans la guerre une supériorité incontestée. Ce fait seul suffit à mettre en garde contre les théories anglaises et contre la consécration que leur a donnée, sur certains points, la Conférence de La Haye (1).

(1) Cf. Pillet, *Recherches*, in R. G. D. I. P., 1898, p. 263.

Il est d'autant plus permis de juger sévèrement l'attitude actuelle de l'Angleterre qu'elle n'a pas toujours été la même. Il fut un temps où l'Angleterre protestait contre la théorie qu'elle soutient aujourd'hui. Mais alors, elle était neutre, il s'agissait pour elle d'échapper aux réclamations d'un des belligérants ; son intérêt était tout différent de ce qu'il est maintenant. C'était au temps des « Alabama Claims » et de l'arbitrage de Genève ; les Etats-Unis soutenaient la théorie reprise depuis par l'Angleterre, et les représentants de la Grande-Bretagne protestaient : « Il est « évident, s'écriait sir Roundell Palmer, un des avocats anglais, que si cette phrase « base d'opérations » doit être prise dans le sens large et extensif « soutenu par les Etats-Unis, elle doit comprendre « presque tous les cas dans lesquels un croiseur bel- « ligérant a profité des avantages ordinaires de l'hospitalité d'un port neutre (1). »

Les temps sont changés, les intérêts de l'Angleterre ne sont plus les mêmes, et, avec eux, ses principes.

Faut-il donc se décourager et désespérer de voir le Droit International évoluer autrement que sous la poussée d'impérialismes brutaux, être autre chose que le masque des égoïstes nationaux ? Non ; à la condition que nous sachions nous-mêmes nous abstraire de la vue exclusive de l'intérêt de notre pays. Ce qu'il faut changer, ce n'est pas tant les lois que les esprits qui les font. C'est aux nations qu'il incombe de prendre conscience de la justice internationale, de même

(1) *Papers*, III, p. 435. V. aussi *Ibid.*, p. 436.

qu'à l'intérieur des frontières, le progrès social ne peut se réaliser que si les individus s'élèvent au-dessus de la considération bornée de leurs intérêts de personnes, de régions, de corps ou de classes.

Paris, le 12 mars 1913.

Vu :

Le Président de la thèse,

A. PILLET.

Vu :

Le doyen,

P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Vice-Recteur,

L'Inspecteur de l'Académie :

G. PAGÈS.

BIBLIOGRAPHIE

Recueil de textes et documents officiels

- DE MARTENS. — *Recueil de traités*, 2^e éd. Tomes III et VIII.
- DU MONT. — *Corps diplomatique*. Tomes III, V, VI, VII et VIII. — Dans les citations de Du Mont, les chiffres romains indiquent le tome, le premier chiffre arabe, la partie, les autres chiffres, la page.
- HAUTERIVE ET CUSSY. — *Traités de commerce et de navigation depuis la paix de Westphalie*. — Tomes I, II, III, V et VI — Je le cite toujours sous le nom de Cussy. —
- Papers relating to the treaty of Washington — Geneva arbitration* — Washington 1872, 4 vol. — Ces volumes se trouvent à la Bibliothèque Nationale sous le titre : Foreign relations of the United States, Part 2, 3^e Session, 42^e Congrès. — Geneva Arbitration. — Tomes I, II, III et IV — 1872-73.
- Libre jaune*. — Deuxième Conférence Internationale de la Paix. — Paris 1908.
- *Deuxième Conférence Internationale de la Paix — Actes et Documents* — La Haye 1909 — Particulièrement le tome III — Cité sous la rubrique : A. et D.
- LOUIS RENAULT. — Les deux Conférences de la Paix 1899 et 1907. — *Recueil des textes arrêtés par ces Conférences et de Documents complémentaires*. — Paris, Rousseau 1908.

Revue et recueils périodiques

- Revue générale de Droit International Public* — années 1898, 1904 et 1908 — Cité sous la rubrique R. G. D. I. P.
- Revue de Droit International et de Législation comparée*, années 1874, 1879 et 1900 — Cité sous la rubrique R. D. I. L. C.
- Annuaire de Droit International*, années 1877, 1897, 1898 et 1910 — Cité sous la rubrique : Annuaire.

Ouvrages généraux

- BONFILS ET FAUCHILLE. — *Manuel de Droit International Public*, 5^e édition Paris, Rousseau, 1908.

- BLUNTSCHLI. — *Droit International codifié*, 2^e édition, 1874.
- CALVO. — *Traité de Droit International théorique et pratique*, 4^e édition (1888), tome IV.
- DESPAGNET-BOECK. — *Cours de Droit International Public*, 4^e édition, Paris, Larose et Tenin, 1910.
- DUPUIS. — *Le Droit de la guerre maritime*, d'après les doctrines anglaises — Pedone, Paris 1899.
- HAUTEFEUILLE. — *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime* — Paris 1868, tome 1^{er}.
— *Histoire des origines, des progrès et des variations du Droit Maritime International* — Paris, 1869.
- R. KLEEN. — *Lois et usages de la neutralité* — Paris 1898.
- LAWRENCE. — *The principles of International Law*, 4^e édition, Londres 1911 — Particulièrement Part. IV, chap. V et VI.
- ORTOLAN. — *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 4^e édition, 1864.
- A. PILLET. — *Les lois actuelles de la guerre*, Paris 1898.
- PISTOYE ET DUVERDY. — *Traité des prises maritimes*.
- POINSARD (Léon). — *Le Droit International au XX^e siècle; ses progrès et ses tendances* — In : *La Science sociale*, janvier 1907.

Ouvrages spéciaux et thèses

- CARRÉ (Lieutenant). — *Incidents de neutralité pendant la guerre russo-japonaise* — 1904.
- DONCKER-CURTIUS. — *Des navires belligérants dans les eaux neutres* — Thèse Bordeaux 1907.
- DUPUIS. — *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres* — Pedone, Paris 1911.
- GABORIT. — *Questions de neutralité maritime soulevées par la guerre russo-japonaise* — Thèse Paris 1906.
- LAMY. — *Admission et séjour des navires belligérants dans les eaux neutres* — Thèse Paris 1906.
- LE FUR. — *Etude sur la guerre hispano-américaine, envisagée au point de vue du Droit International* — Pedone, Paris 1899.
- LAWRENCE. — *War and Neutrality in the Far-East*, 2^e édition, 1904.
- MARTIN. — *Essai sur les droits et devoirs des Etats étrangers à une guerre à l'égard des navires des belligérants dans les ports neutres* — Thèse Dijon 1912.
- A. PEARCE HIGGINS. — *The Hague Peace Conference and other international conferences concerning the laws and usages of war* — Cambridge 1909.
- PILIDI. — *Du Combustible en temps de guerre* — Thèse Paris 1909.

Articles

- BULMERINCQ. — *Les droits nationaux et un projet de règlement des prises maritimes* — R. D. I. L. C., 1879, p. 561 et sq.
- CH. CHENEY HYDE. — *Rights and Duties of neutral powers in naval war*. — American Journal of International Law, juillet 1908, p. 507 et sq.
- LAPRADELLE (DE). — *La guerre russo-japonaise et le droit des gens* — Revue Bleue, 17 septembre 1904.
- *La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres* — R. G. D. I. P., 1904, p. 531 et sq.
- *La guerre maritime après la nouvelle Conférence de la Paix* — Revue des Deux-Mondes, août 1908, p. 676 et sq.
- LAPRADELLE ET POLITIS. — *La seconde Conférence de la Paix : origine, convocation, organisation* — R. G. D. I. P., 1908, p. 385 et sq.
- LORIMER. — *Observations sur les trois règles du Droit des gens maritime, proposées par le Traité de Washington du 8 mai 1874, pour être adoptées par les nations comme éléments du Droit International* — R. D. I. L. C., 1874, p. 542 et sq.
- NAGAOKA. — *La guerre russo-japonaise au point de vue du Droit International* — R. G. D. I. P., 1905, p. 625 et sq.
- NYS (E.). — *Un chapitre de l'histoire de la mer* — R. D. I. L. C., 1900.
- PILLET (A.). — *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître* — R. G. D. I. P., 1898, p. 66 et 236.
- POLITIS. — *Etude sur l'arrêté belge du 10 février 1901* — *Chronique des faits internationaux* — R. G. D. I. P., 1901, p. 341 et sq.
- Voir Lapradelle.
- ROLLAND. — *La Télégraphie sans fil et le droit des gens* — R. G. D. I. P., 1906, p. 58.
- TARDIEU (André). — *La Conférence de La Haye* — Revue des Deux-Mondes, 15 juin 1907.
- WAULTRIN. — *Les Déclarations de neutralité des Etats scandinaves et leur application pendant la guerre russo-japonaise* — R. G. D. I. P., 1906.
- WESTLAKE. — *The Hague Conference* — Quaterly Review, tome 208, janvier 1908, p. 225 et sq.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION :	Pages
Considérations sur les origines de l'asile.....	1
L'asile d'après les traités de commerce et d'amitié du XVIII ^e et du XIX ^e siècles	5
Les règlements italiens de 1778 et l'ordonnance autrichienne de 1803.....	20

PREMIÈRE PARTIE

Les tendances en présence.

Observations préliminaires.....	30
CHAPITRE I. — La tendance restrictive.	
<i>Section I.</i> — Son exposé ; l'importance qu'elle donne à la notion de base d'opérations.....	36
<i>Section II.</i> — Les origines de la notion anglaise de base d'opérations	50
I. — L'arbitrage de Genève de 1872.....	50
II. — La guerre russo-japonaise	62
CHAPITRE II. — La tendance libérale.....	72
CHAPITRE III. — La valeur des tendances en présence et les principes invoqués.	
<i>Section I.</i> — L'appréciation des tendances en présence...	86
<i>Section II.</i> — Le fondement de l'hospitalité maritime : le principe de la liberté des mers	101

DEUXIÈME PARTIE

L'œuvre de la Conférence de la Haye.

CHAPITRE I. — La liberté reconnue à l'État neutre en matière d'hospitalisation maritime.....	121
CHAPITRE II. — Les obligations générales des navires belligé- rants admis à l'asile.....	143

CHAPITRE III. — La durée du séjour.....	156
CHAPITRE IV. — Réparations.....	175
CHAPITRE V. — Le ravitaillement.	
<i>Section I.</i> — Ravitaillement à but militaire.....	183
<i>Section II.</i> — Ravitaillement d'apparence pacifique.....	192
Ravitaillement en combustible.....	194
CHAPITRE VI. — Réglementation applicable à un groupe de navires.	
<i>Section I.</i> — Détermination du nombre maximum des navires.....	207
<i>Section II.</i> — Départs simultanés.....	211
CHAPITRE VII. — Les prises.....	216
CHAPITRE VIII.— Application des règles de la Convention par l'État neutre.	
<i>Section I.</i> — Mesure de l'obligation de l'État neutre dans la répression des infractions contre sa neutralité.....	233
<i>Section II.</i> — Moyens dont l'État neutre dispose à l'égard des belligérants.....	243
CONCLUSION :	
Caractère transactionnel de l'œuvre accomplie à la Haye ; sa valeur pratique.	
Elle marque cependant un progrès pour l'influence de la doctrine anglaise.	
Considérations sur l'évolution de l'hospitalité maritime....	249
BIBLIOGRAPHIE.....	261

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute
